

**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

**CURSO DE ESTADO-MAIOR**

**2004-2006**

**TRABALHO INDIVIDUAL DE LONGA DURAÇÃO**

**O EMPREGO DO EXÉRCITO NA PREVENÇÃO E COMBATE  
ÀS AMEAÇAS TERRORISTAS**

**CONDIÇÕES DE EMPREGO DA FORÇA, TIPO DE OPERAÇÕES,  
ESTRUTURA E MEIOS**

**JOAQUIM CAMILO DE SOUSA MONTEIRO  
MAJOR INFANTARIA**

**Presidente do Júri: TGen Pinto Ramalho  
Arguente principal: Cor Tir Inf Noé Agostinho  
Arguente: TCor Inf Amaral Lopes  
Arguente: Maj Cav José Freire**

**ESTE TRABALHO É PROPRIEDADE DO INSTITUTO DE ESTUDOS  
SUPERIORES MILITARES**

***ESTE TRABALHO FOI ELABORADO COM UMA FINALIDADE  
ESSENCIALMENTE ESCOLAR, DURANTE A FREQUÊNCIA DE UM  
CURSO NO INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES,  
CUMULATIVAMENTE COM A ACTIVIDADE ESCOLAR NORMAL. AS  
OPINIÕES DO AUTOR, EXPRESSAS COM TOTAL LIBERDADE  
ACADÉMICA, REPORTANDO-SE AO PERÍODO EM QUE FORAM  
ESCRITAS, PODEM NÃO APRESENTAR DOUTRINA SUSTENTADA  
PELO INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES.***

PROFESSOR ORIENTADOR  
SÉRGIO VALENTE MARQUES  
TENENTE CORONEL

## RESUMO

Este estudo analisa as condições de emprego da força e quais as estruturas e meios mais adequadas ao emprego do Exército na prevenção e combate às ameaças terroristas.

Para enquadrar o estudo definem-se os possíveis cenários de intervenção com base no edifício legal vigente e caracteriza-se a ameaça terrorista no actual cenário estratégico.

A análise do emprego do Exército neste novo ambiente operacional, incide nas condições de emprego da força em articulação, ou apoio, com as forças e serviços de *segurança*, nas *operações* de anti-terrorismo, contra-terrorismo, gestão de consequências e cooperação militar e no impacto destas novas missões na sua estrutura de forças e meios. Para esta investigação foi utilizado o método dedutivo a partir de uma pesquisa bibliográfica diversificada e o método monográfico com base em modelos de combate ao *terrorismo*.

Em suma, este trabalho avalia as capacidades do Exército face à ameaça terrorista, indica prioridades, levanta a necessidade de legislação específica e apresenta contributos para a elaboração de um Plano Nacional de Combate ao Terrorismo e de um possível conceito de emprego do Exército.

## ABSTRACT

This analysis studies the concept of force employment, the organization and the more appropriate means to the Army's employment in the prevention and combat of terrorist threats.

The background of the study defines the most probable intervention scenarios based on the current strategic environment.

The analysis of the Army's employment in this new operational framework focus on the Force concept employment in articulation, or support, of the *security* forces and services in antiterrorism *operations*, counterterrorism, consequence management and military cooperation and the impact of these missions in force and resource organization. For this investigation we used the deductive method starting from a diversified bibliographical research and we also used the monograph method based in models in the combat of *terrorism*.

In short, this study evaluates the Army's capabilities to face the terrorist threat, indicates priorities, raises the necessity of a specific legislation and presents a contribution for the elaboration of a National Plan to Combat Terrorism and a possible concept of employment of the Army.

## **DEDICATÓRIA**

À minha mulher **Fernanda**, pela compreensão à minha permanente ausência física e por todo o apoio prestado e incentivo para a elaboração deste trabalho.

Ao meu filho **Gonçalo**, que apesar da distância, esteve sempre presente como fonte de inspiração e alegria.



## **AGRADECIMENTOS**

Um agradecimento especial ao meu orientador, Tenente-Coronel Valente Marques, pelo acompanhamento e pelas sugestões oportunas ao desenvolvimento do trabalho.

O meu sincero reconhecimento a todos que contribuíram para que este trabalho fosse uma realidade e em especial ao Major Amaral Lopes pela sua disponibilidade em me apoiar aquando da ausência do meu orientador, por motivos de serviço, na República de Angola.

## **SIGLAS E ABREVIATURAS**

|                |  |
|----------------|--|
| ADM            | Armas de Destruição Maciça   |
| AMN            | Autoridade Marítima Nacional   |
| CEDN           | Conceito Estratégico de Defesa Nacional  |
| C4ISR          | Comando, Controlo, Comunicações, Computadores, Informação, Vigilância e Reconhecimento |
| CEM            | Conceito Estratégico Militar   |
| CEMGFA         | Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas                                       |
| CESN           | Conceito Estratégico de Segurança Nacional   |
| CFT            | Componente Fixa ou Territorial   |
| CIOE           | Centro de Instrução de Operações Especiais   |
| CNPCE          | Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência                                   |
| COP            | Componente Operacional   |
| CRP            | Constituição da República Portuguesa   |
| CTM            | Cooperação Técnico Militar   |
| DMDM           | Directiva Ministerial de Defesa Militar  |
| EEINP          | Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente                                    |
| EUA            | Estados Unidos da América  |
| EUISS          | <i>European Union Institute for Security Studies</i>                                   |
| FA             | Forças Armadas   |
| FOE            | Forças de Operações Especiais  |
| FS             | Forças de Segurança  |
| FSS            | Forças e Serviços de Segurança   |
| GNR            | Guarda Nacional Republicana  |
| GOE            | Grupo de Operações Especiais   |
| H <sub>0</sub> | Hipótese   |
| LDNFA          | Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas  |
| LPM            | Lei de Programação Militar   |
| LSI            | Lei de Segurança Interna   |
| MDN            | Ministro da Defesa Nacional  |
| MIFA           | Missões Específicas às Forças Armadas  |
| NBQR           | Nuclear, Biológico, Químico e Radiológico  |
| NRF            | <i>NATO Response Force</i>   |
| OI             | Organização Internacional  |
| ONU            | Organização das Nações Unidas  |
| OPSEC          | Segurança Operacional  |
| OTAN           | Organização do Tratado do Atlântico Norte  |
| PALOP          | Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa  |
| PCAT           | Prevenção e Combate às Ameaças Terroristas   |
| PESC           | Política Europeia de Segurança Comum   |
| PJ             | Polícia Judiciária   |
| PJM            | Polícia Judiciária Militar   |
| PSP            | Polícia de Segurança Pública   |
| SAM            | Sistema de Autoridade Marítima   |
| SEF            | Serviço de Estrangeiros e Fronteiras   |
| SFN            | Sistema de Forças Nacional   |
| SIM            | Serviço de Informações Militares   |
| SIRP           | Sistema de Informações da República Portuguesa   |
| SNGC           | Sistema Nacional de Gestão de Crises   |
| SNPC           | Serviço Nacional de Protecção Civil  |
| STF            | Supremo Tribunal Federal   |
| UE             | União Europeia   |
| UEO            | Unidades, Estabelecimentos e Órgãos  |
| ZEE            | Zona Económica Exclusiva   |

## **ÍNDICE**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. INTRODUÇÃO .....</b>                                      | <b>1</b>  |
| <b>2. ENQUADRAMENTO GERAL .....</b>                             | <b>5</b>  |
| <b>2.1. QUADRO CONCEPTUAL .....</b>                             | <b>5</b>  |
| 2.1.1. Conceito de terrorismo .....                             | 5         |
| 2.1.2. Prevenção e combate às ameaças terroristas .....         | 8         |
| <b>2.2. QUADRO LEGAL EM PORTUGAL .....</b>                      | <b>10</b> |
| 2.2.1. Constituição da República Portuguesa .....               | 10        |
| 2.2.2. Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas .....        | 11        |
| 2.2.3. Conceito Estratégico de Defesa Nacional .....            | 11        |
| 2.2.4. Conceito Estratégico Militar .....                       | 12        |
| 2.2.5. Missões Específicas das Forças Armadas .....             | 13        |
| 2.2.6. Directiva Ministerial de Defesa Militar 2002 .....       | 13        |
| 2.2.7. Programa do XVII Governo Constitucional.....             | 14        |
| 2.2.8. Sistema de Gestão de Crises.....                         | 14        |
| 2.2.9. Os Serviços de Informações da República Portuguesa ..... | 15        |
| 2.3. CENÁRIOS DE INTERVENÇÃO .....                              | 16        |
| <b>2.4. ESTUDO DE CASOS.....</b>                                | <b>17</b> |
| 2.4.1. O Exército Espanhol.....                                 | 17        |
| 2.4.2. O Exército Brasileiro.....                               | 18        |
| 2.4.3. As Forças Armadas em Portugal.....                       | 20        |
| <b>2.5. SÍNTESE CONCLUSIVA .....</b>                            | <b>20</b> |
| <b>3. CARACTERIZAÇÃO DO TERRORISMO .....</b>                    | <b>22</b> |
| <b>3.1. A AMEAÇA TERRORISTA.....</b>                            | <b>22</b> |
| <b>3.2. CARACTERIZAÇÃO DOS GRUPOS TERRORISTAS .....</b>         | <b>25</b> |
| 3.2.1. Organização.....   | 25        |
| 3.2.2. Motivações .....   | 26        |
| 3.2.3. Objectivos.....  | 26        |
| 3.2.4. Potenciais alvos .....                                   | 27        |
| 3.2.5. Meios .....  | 29        |
| <b>3.3. SÍNTESE CONCLUSIVA .....</b>                            | <b>29</b> |
| <b>4. CONDIÇÕES DE EMPREGO DA FORÇA .....</b>                   | <b>30</b> |
| <b>4.1. PRINCÍPIOS GERAIS DE EMPREGO .....</b>                  | <b>32</b> |
| <b>4.2. PRINCÍPIOS.....</b>                                     | <b>34</b> |
| <b>4.3. SÍNTESE CONCLUSIVA .....</b>                            | <b>36</b> |
| <b>5. TIPOS DE OPERAÇÕES, ESTRUTURAS E MEIOS.....</b>           | <b>37</b> |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>5.1. MODELO DE COMBATE AO TERRORISMO .....</b> | <b>37</b> |
| <b>5.2. TIPOS DE OPERAÇÕES .....</b>              | <b>40</b> |
| 5.1.1. Anti-terrorismo.....                       | 40        |
| 5.1.2. Contra-terrorismo .....                    | 44        |
| 5.1.3. Gestão de consequências .....              | 47        |
| 5.1.4. Cooperação militar .....                   | 48        |
| <b>5.3. ESTRUTURAS E MEIOS.....</b>               | <b>49</b> |
| 5.5.1. Resumo das principais capacidades .....    | 49        |
| 5.5.2. A estrutura de forças .....                | 50        |
| 5.5.3. Os meios.....                              | 51        |
| <b>5.4. SÍNTESE CONCLUSIVA .....</b>              | <b>52</b> |
| <b>6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>        | <b>54</b> |
| <b>6.1. CONCLUSÕES .....</b>                      | <b>54</b> |
| <b>6.2. RECOMENDAÇÕES.....</b>                    | <b>57</b> |
| <b>BIBLIOGRAFIA E FONTES.....</b>                 | <b>58</b> |

#### ÍNDICE DE APÊNDICES E ANEXOS

|   |           |
|---|-----------|
| APÊNDICE A – GLOSSÁRIO DE CONCEITOS .....                           | Apd A - 1 |
| ANEXO A – ORGANIGRAMA DO SISTEMA DE GESTÃO DE CRISES ESPANHOL ..... | Anx A - 1 |
| ANEXO B – DECRETO Nº 3.897, DE 24 DE AGOSTO 2001 (BRASIL) .....     | Anx B - 1 |

#### ÍNDICE DE QUADROS

|  |    |
|--|----|
| QUADRO 1: CENÁRIOS E PROBABILIDADE DE OCORRÊNCIA .....                             | 16 |
| QUADRO 2: PRINCIPAIS TAREFAS NO ANTI-TERRORISMO POR CAPACIDADE DO SFN .....        | 44 |
| QUADRO 3: PRINCIPAIS TAREFAS NO CONTRA-TERRORISMO POR CAPACIDADE DO SFN .....      | 46 |
| QUADRO 4: PRINCIPAIS TAREFAS NA GESTÃO DE CONSEQUÊNCIAS POR CAPACIDADE DO SFN..... | 48 |
| QUADRO 5: AMEAÇA.....  | 38 |

*“...não vou deitar-me e deixar que os problemas  
me passem por cima.”*

ELLEN GLASGOW (1874-1945)<sup>1</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

O fenómeno do terrorismo não é novo. No entanto, devido à natural evolução das civilizações, os seus enredos e a brutalidade das suas acções têm sofrido uma grande mutação ao longo do tempo.

Com as transformações da ordem mundial e com a globalização, o terrorismo completou um processo de transnacionalização, a par de outras formas de crime organizado e de diversas organizações de cariz ideológico e religioso, também elas transnacionais.

O novo terrorismo, configura pois um novo ambiente estratégico que atenua as ameaças predominantemente militares em que o inimigo «tem rosto» e passa para um contexto mais complexo e indefinido, em que as ameaças e riscos se apresentam de uma forma difusa, imprevisível, desterritorializada e assimétrica. Assim, o terrorismo transnacional aumentou de forma significativa o terror, pois os objectivos que pretende atingir deixaram de reconhecer fronteiras e centraram-se exclusivamente nos fins a alcançar.

Os acontecimentos do 11 de Setembro de 2001, vieram confirmar que o ambiente estratégico internacional é hoje muito mais complexo, perigoso e violento, pois é a partir desta data que o conceito de «novas ameaças»<sup>2</sup> se concretiza à escala mundial. Perante este novo cenário e para fazer face a esta ameaça hedionda e cruel contra a humanidade, os Estados e as Organizações Internacionais (OI) tiveram necessidade de rever os seus Conceitos Estratégicos. Nesta sequência, Portugal aprovou o novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), do qual emergiu o actual Conceito Estratégico Militar (CEM), que permitiu definir as Missões Específicas às Forças Armadas (MIFA) em vigor e um novo Sistema de Forças Nacional (SFN).

Como teremos oportunidade de verificar, a actual legislação enquadrante da Política de Defesa Nacional aponta para a possibilidade de emprego da componente militar da *Defesa*, no cumprimento de novas missões no âmbito da Prevenção e Combate às Ameaças Terroristas

---

<sup>1</sup> Citado por EXLEY, Helen – Esperança e Coragem, p.2.

<sup>2</sup> De acordo com a perspectiva oficial europeia e com base no documento, EUROPEAN, Security Strategy - A Secure Europe in a Better World, apresentado pelo Alto Representante para a PESC, Javier Solana no Conselho Europeu de Bruxelas, de 12 de Dezembro de 2003, são consideradas como ameaças à sua segurança: o terrorismo, a proliferação de Armas de Destruição Maciça (ADM), os conflitos regionais, os «Estados Falhados» e o crime organizado.

(PCAT). Estas novas missões decorrem de ameaças, que no antecedente não se enquadravam no âmbito da actuação das Forças Armadas (FA), pelo que interessa analisar as condições de emprego da força e as necessidades de adequar as suas estruturas e meios para cumprir esta nova tipologia de operações.

### **DEFINIÇÃO DO OBJECTIVO DA INVESTIGAÇÃO**

Perante esta nova realidade e no âmbito deste Trabalho Individual de Longa Duração, vai ser estudado o tema “*O emprego do Exército na prevenção e combate às ameaças terroristas. Condições de emprego da força, tipos de operações, estruturas e meios*”.

Assim e no âmbito deste tema, definimos os objectivos do estudo e investigação, da seguinte forma:

- Identificar os possíveis cenários de intervenção e levantar as condições de emprego do Exército em articulação, ou apoio, com as Forças e Serviços de Segurança (FSS<sup>3</sup>);
- Indicar quais as operações e como as capacidades do Exército podem ser empregues na PCAT;
- Analisar a adequabilidade da actual estrutura de forças e meios do Exército face às novas ameaças.

### **IMPORTÂNCIA DO ESTUDO**

Depois de aprovado o edifício conceptual que enforma a Política de Defesa Nacional e que aponta para o emprego das FA na PCAT em cooperação com as FSS, é urgente verificar se estão criadas as condições de emprego do Exército nestas novas missões, que tipo de operações podem cumprir e qual a incidência na sua estrutura de forças e meios.

Considerando que precisamos de clarificar e dar «passos largos» rumo a uma capacidade real de prevenção, combate e gestão de consequências, face a possíveis acções de natureza terrorista, a identificação das principais acções a desenvolver para o emprego efectivo e em tempo oportuno do Exército na PCAT, reveste-se de grande interesse e actualidade.

### **DELIMITAÇÃO DO ESTUDO**

O fenómeno do terrorismo é uma realidade complexa e a compreensão da dimensão global deste problema, requer um estudo aprofundado nas mais diversas áreas do conhecimento humano, o que lhe confere um carácter interdisciplinar.

---

<sup>3</sup> A nível nacional as FSS do Estado podem incluir entre outras entidades: a Polícia de Segurança Pública (PSP), a Guarda Nacional Republicana (GNR), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), a Polícia Judiciária (PJ) ou ainda a Polícia Judiciária Militar (PJM), entre outras entidades que participam ou podem ser chamadas a participar na segurança nacional.

O tema apresentado centra este trabalho no emprego do Exército na PCAT e não incorpora qualquer outra perspectiva fora do mesmo, pelo que delimitaremos o presente estudo ao levantamento das necessidades de ordem legal e de índole operacional, estrutural e genética do Exército. Embora a capacidade das informações, seja na nossa opinião, o elemento fundamental para a decisão, no antes, no durante e depois de qualquer acção terrorista, vamos exclusivamente referir o seu estado actual em Portugal. Também de acordo com os objectivos que foram definidos neste trabalho, o emprego do Exército a nível externo, vai ser referido apenas quando as referências o consideram e a sua omissão possa descaracterizar os conteúdos, por se entender que as principais preocupações ao nível do emprego de forças militares se levantam a nível nacional.

### **METODOLOGIA**

Em função dos objectivos definidos para este estudo, a investigação foi desenvolvida com base no método dedutivo, através de uma pesquisa bibliográfica e documental específica sobre o tema e no método monográfico que assenta numa análise de estudo de casos, bem como na adaptação de um modelo<sup>4</sup> de PCAT. Neste processo de investigação tivemos em consideração a legislação em vigor, os manuais doutrinários, o Conceito Militar de Defesa Contra o Terrorismo (MC 472) da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), bem como a demais literatura genérica sobre o tema. Como complemento efectuamos entrevistas a algumas entidades que pela sua função são intervenientes nesta matéria.

A importância deste tema levou a que se procurasse responder à seguinte **questão central**: *“Quais as condições e que resposta operacional, estrutural e genética, para um eficaz emprego do Exército, no âmbito da prevenção e combate às ameaças terroristas?”*

Face a esta questão central, levantaram-se algumas questões derivadas:

1. Que condições são necessárias para o emprego da Exército?
2. Que tipo de operações podem ser executadas na PCAT?
3. Qual a estrutura de forças que mais se adequa a estas operações?
4. Que necessidades se levantam ao nível dos meios?

Perante estas questões derivadas, admitimos como hipóteses orientadoras do estudo, as seguintes:

H<sub>0</sub>1: O quadro legal nacional prevê a possibilidade de emprego das FA na PCAT.

H<sub>0</sub>2: O quadro legal nacional não estabelece as condições de emprego do Exército em articulação, ou apoio, com as FSS na PCAT.

---

<sup>4</sup> Modelo RAND, apresentado no capítulo 5.1., p. 37-40.

H<sub>03</sub>: O conceito de defesa da OTAN contra o terrorismo é o único documento oficial que refere a respectiva tipologia das operações.

H<sub>04</sub>: De acordo com o actual SFN, a estrutura de forças do exército está adequada à tipologia das operações na PCAT.

H<sub>05</sub>: De acordo com a execução da Lei de Programação Militar (LPM), o Exército ainda não possui os meios mais adequados para fazer face às novas ameaças.

H<sub>06</sub>: A falta de legislação específica constitui o principal obstáculo ao desenvolvimento de Planos Nacionais para a PCAT.

### **ORGANIZAÇÃO E CONTEÚDO DO ESTUDO**

O presente trabalho está organizado numa sequência que tem por base as hipóteses formuladas e a análise das mesmas permite fundamentar a resposta às questões derivadas e, consequentemente, à questão central.

Após a introdução, que constitui o primeiro capítulo, o segundo faz um enquadramento geral do tema, que tem por objectivo apresentar o quadro conceptual adoptado, o actual quadro legal nacional, os possíveis cenários de intervenção das FA e o estudo de casos de outros países, cujas realidades permitam fazer uma análise actual do papel das respectivas FA face à necessidade de participarem na segurança interna dos respectivos estados.

O terceiro capítulo faz uma caracterização geral do terrorismo, com base na análise da ameaça terrorista e nas principais características dos grupos terroristas.

O quarto capítulo faz uma análise das condições de emprego da força e estabelece os princípios gerais de emprego das FA em articulação, ou apoio, com as FSS, no âmbito da PCAT.

O quinto capítulo estuda os tipos de operações e analisa-as como um todo a partir de um modelo de PCAT. No final, verifica a estrutura e meios que mais se adequam a estas missões e estuda a realidade actual do Exército, no sentido de identificar possíveis acções a desenvolver no âmbito destas novas missões.

O estudo termina com o quinto capítulo, que apresenta as conclusões e as recomendações, entendidas como adequadas aos objectivos que se definiram neste trabalho.

O **corpo de conceitos** mais importantes para o presente trabalho está expresso no quadro conceptual<sup>5</sup> e no Apêndice A.

---

<sup>5</sup> Disponível nas páginas 5-8.



## **2. ENQUADRAMENTO GERAL**

Neste capítulo, após o quadro conceptual que tem por objectivo estabelecer um conjunto de conceitos de referência, necessários à compreensão do desenvolvimento deste trabalho, vamos fazer uma análise sucinta dos principais documentos legais da Acção Estratégica da Política de Defesa Nacional, no sentido de identificar possíveis indicadores das condições de emprego do Exército em missões de PCAT e deduzir os possíveis cenários de intervenção.

Para finalizar, faremos um estudo de dois casos além fronteiras: o espanhol e o brasileiro. A Espanha porque se trata de um país europeu que mais experiência possui nesta área, quer a nível do terrorismo interno, quer a nível do terrorismo transnacional, tendo por referência os últimos acontecimentos de 11 de Março. O Brasil, porque apesar de se tratar de um país cuja realidade social é bastante diferenciada da nossa, constitui um bom modelo de análise devido à experiência que as suas FA têm desenvolvido em missões do tipo de segurança interna e nomeadamente na área legislativa onde podemos encontrar um instrumento legal criado especificamente para estabelecer as normas gerais da sua intervenção.

### **2.1. QUADRO CONCEPTUAL**

#### **2.1.1. Conceito de terrorismo**

A definição de terrorismo não é unânime e é sempre polémica, pois, dada a diversidade de visões sobre o mesmo acontecimento, dificilmente se ajusta à especificidade de um determinado incidente. De facto, um indivíduo ou grupo pode ser considerado terrorista por um segmento da sociedade e pode ser visto por outro, como um lutador da liberdade e dos direitos de uma minoria. No entanto, para que seja possível desenvolver uma estratégia internacional legítima e eficaz contra esta ameaça, é necessário um acordo global relativamente ao problema com que estamos a lidar, ou seja, é indispensável uma definição de terrorismo, que seja aceite internacionalmente e que identifique claramente estes actos, de forma a permitir que estes possam ser rapidamente debelados e condenados à escala mundial.

Para tentarmos perceber a dinâmica do conceito de terrorismo que até ao momento não reuniu consensos nos vários quadrantes do globo<sup>6</sup>, vamos apresentar as perspectivas dos Estados Unidos da América (EUA), da União Europeia (UE), da OTAN e por fim a perspectiva da Organização das Nações Unidas (ONU) com base numa proposta a ser apresentada na

---

<sup>6</sup> Segundo IRIBARNE, Manuel Fraga – El Terrorismo Hoy, p. 164-165, o mais que a ONU conseguiu, a partir de 1973, depois de debelar a intransigência da URSS, foi a celebração de vários convénios particulares, ao sabor de ocorrências terroristas que iam sucedendo.

Assembleia-Geral das Nações Unidas. Na sequência destas perspectivas, vamos apresentar o conceito nacional vertido no Código Penal Português.

Os EUA definem o terrorismo como um acto violento premeditado, cometido com fins políticos contra alvos não combatentes (civis, efectivos militares não armados e/ou não em serviço, ataques contra efectivos armados e instalações militares que não estejam em situação de hostilidade militar), por grupos sub-nacionais ou agentes clandestinos e cujo objectivo é, geralmente, influenciar uma população<sup>7</sup>.

No âmbito da UE, o *European Union Institute for Security Studies* (EUISS), entende os actos terroristas como a utilização ilegal da força, contra pessoas ou propriedade, ou a intimidação e constrangimento de um governo ou da população, a fim de promover mudanças ou intervenções de ordem política, religiosa ou social<sup>8</sup>.

Para a OTAN, o terrorismo é definido como a utilização ilegal da força ou da violência planeada, contra pessoas ou património, na tentativa de coagir ou intimidar governos ou sociedades para atingir objectivos políticos, religiosos ou ideológicos<sup>9</sup>.

Em Março de 2005, durante a Conferência Internacional sobre Terrorismo, Democracia e Segurança, em Madrid, o Secretário-Geral Kofi Annan, no seu discurso, apresentou uma definição de terrorismo, com o objectivo de ser aprovada em Assembleia-geral da ONU. O conceito apresentado definia o terrorismo como um acto que obedece a uma intenção de causar a morte ou graves danos corporais a civis não combatentes, com o objectivo de intimidar uma população ou obrigar um governo a levar a cabo, ou a abster-se de levar a cabo, uma determinada acção<sup>10</sup>.

Em Portugal e segundo a Lei n.º 52/2003 no seu artigo nº 2, considera-se grupo, organização ou associação terrorista “todo o agrupamento de duas ou mais pessoas que, actuando concertadamente, visem prejudicar a integridade e a independência nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, forçar a autoridade pública a praticar um acto, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupos de pessoas ou a população em geral”<sup>11</sup>.

Da análise das definições apresentadas pelos EUA, UE e OTAN, verifica-se que existem alguns pontos em comum, de que se destacam: o uso ilegal da força ou violência contra pessoas

---

<sup>7</sup> UNITED States Departement of State - Patterns of Global Terrorism 2001, Maio de 2002.

<sup>8</sup> CONCELHO Europeu – Declaração Sobre a Luta Contra o Terrorismo : Anexo E, Bruxelas, 25 de Março de 2004.

<sup>9</sup> FINAL Decision on MC 472 – NATO Military Concept for Defence Against Terrorism, 6 December 2002, p. 1-A-3.

<sup>10</sup> RUIZ, Rosa – Juntos Contra el Terrorismo. Revista Española de Defensa, p. 34.

<sup>11</sup> LEI n.º 52/2003. D.R. I Série-A. 193 (03-08-22), p. 5398-5400. Lei de combate ao terrorismo (em cumprimento da Decisão Quadro n.º 2002/475/JAI, do Conselho, de 13 de Junho) – Décima segunda alteração ao Código de Processo Penal e décima quarta alteração ao Código Penal.

ou «bens», para coagir ou «intimidar» governos ou «sociedades» e para atingir objectivos políticos, religiosos ou «ideológicos». Por sua vez, a definição apresentada por Kofi Annan no âmbito da ONU e a que vem expressa na lei que altera o Código Penal Português, são menos incisivas na caracterização dos actos terroristas. Ambas têm em comum a finalidade de intimidar uma população ou de forçar uma autoridade a praticar ou a abster-se de praticar uma determinada acção.

O impasse na definição de terrorismo tem passado por um conjunto de questões que continuam por resolver. Uma decorre da sua globalização e naturalmente a dificuldade de enquadrar determinado acontecimento. Outras estão relacionadas com a legitimidade ou não dos actos e, consequentemente, o considerar, ou não, uma dada situação como acto terrorista. Para fazer face a este problema alguns estados adoptaram um conceito que assenta no tipo de táctica a que se recorre e não pelo enquadramento táctico ou objectivo que se persegue. Desta forma, a opção passou por definir claramente na lei as situações que, enquadradas por uma definição base, eram consideradas actos de terrorismo e, como tal, um crime organizado punido por lei, aumentando a legitimidade dos respectivos estados em exercer acções na luta contra esta ameaça. Retomando o caso português, a Lei n.º 52/2003<sup>12</sup> também no seu artigo nº 2, especifica como actos de terrorismo:

- O crime contra a vida, a integridade física ou a liberdade das pessoas;
- O crime contra a segurança dos transportes e das comunicações, incluindo as informáticas, telegráficas, telefónicas, de rádio ou de televisão;
- O crime de produção dolosa de perigo comum, através de incêndio, explosão, libertação de substâncias radioactivas ou de gases tóxicos ou asfixiantes, de inundação ou avalanche, desmoronamento de construção, contaminação de alimentos e águas destinadas a consumo humano ou difusão de doença, praga, planta ou animal nocivos;
- Os actos que destruam ou que impossibilitem o funcionamento ou desviem dos seus fins normais, definitiva ou temporariamente, total ou parcialmente, meios ou vias de comunicação, instalações de serviços públicos ou destinadas ao abastecimento e satisfação de necessidades vitais da população;
- A investigação e desenvolvimento de armas biológicas ou químicas;
- Os crimes que impliquem o emprego de energia nuclear, armas de fogo, biológicas ou químicas, substâncias ou engenhos explosivos, meios incendiários de qualquer natureza, encomendas ou cartas armadilhadas, sempre que, pela sua natureza ou pelo contexto em

---

<sup>12</sup> LEI n.º 52/2003, cit. 11, p. 5398.

que são cometidos, estes crimes sejam susceptíveis de afectar gravemente o Estado ou a população que se visa intimidar.

É de salientar que tanto a proposta de definição de terrorismo apresentada por Kofi Annan, no âmbito da ONU, como a que vem expressa na lei que altera o Código Penal Português, o elemento “utilização ou a ameaça de utilização da violência”<sup>13</sup> não são referidos, o que no caso português permitiu especificar estes actos e outros de outra natureza, a quando da enumeração dos crimes ou situações. No desenvolvimento deste trabalho, a definição adoptada é a que vem expressa na lei portuguesa.

No que concerne à classificação do terrorismo, no decorrer deste trabalho, vamos deparar normalmente com a que se baseia nas tradições operacionais dos grupos terroristas e que durante muitos anos foi utilizada pelas Forças de Segurança (FS) para os agrupar em: «*Grupo Interno ou Nacional, Grupo Internacional e Grupo Transnacional*»<sup>14</sup>.

Um *Grupo interno ou nacional* opera dentro dos limites de um único estado e assume-se como um movimento interno, normalmente de natureza subversiva e independentista. Os grupos desta natureza são responsáveis pelo chamado ***Terrorismo Interno ou Doméstico***.

Um *Grupo Internacional* opera num ou mais estados, é normalmente controlado ou recebe orientação de um Estado estrangeiro soberano e tem quase sempre uma forte convicção ideológica, política ou religiosa. Os grupos desta natureza são responsáveis pelo chamado ***Terrorismo Internacional***.

Um *Grupo Transnacional* é uma organização de raiz não-estatal que opera através de fronteiras internacionais e que não restringe as suas acções a um espaço físico ou a um Estado específico. Normalmente, a par das motivações culturais, o grupo é movido por uma forte motivação racional que lhe permite a selecção dos alvos de acordo com o seu valor estratégico. Os grupos desta natureza são responsáveis pelo chamado ***Terrorismo Transnacional***.

### **2.1.2. Prevenção e combate às ameaças terroristas**

No sentido de melhor clarificar e sistematizar a terminologia mais comum no âmbito do combate a esta ameaça, interessa desde já referir que em Portugal, se adoptou a expressão *Prevenção e Combate às Ameaças Terroristas*<sup>15</sup>, quando se pretende referir o conjunto de acções genéricas passíveis de execução em oposição a todo o espectro desta ameaça. No entanto e com a

---

<sup>13</sup> FERREIRA, Pedro. N. A. – O Novo Terrorismo: Caracterização e Estratégias de Combate ao Terrorismo Internacional, p. 19-20. O autor a partir de diversas definições, estabelece como elementos para criar uma definição: a utilização ou a ameaça de utilização da violência; o objectivo da actividade é sempre político; os alvos dos atentados são civis e os actos são planeados, calculados e sistemáticos.

<sup>14</sup> JOINT PUB 3-07.2 – Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Antiterrorism, 17 March 1998, p. II-6.

<sup>15</sup> CONCEITO Estratégico de Defesa Nacional (CEDN-03). Resolução do Conselho de Ministros n. 6/2003, 20Jan. Este termo é utilizado neste conceito e nos demais documentos estruturantes da Política de Defesa Nacional.

mesma abrangência também é comum utilizar-se a expressão simples *Combate ao Terrorismo* ou ainda a *Luta Contra o Terrorismo*.

No âmbito da PCAT, a OTAN<sup>16</sup> desenvolveu um conceito de defesa que tem por base a execução de quatro tipos de operações militares, que vão ser adoptadas no desenvolvimento deste trabalho: o *Anti-terrorismo*; o *Contra-terrorismo*; a *Gestão de Consequências*<sup>17</sup> e a *Cooperação Militar*, sendo que a *Protecção da Força* está presente em qualquer uma das operações referidas.

O *Anti-terrorismo* consiste no conjunto de medidas defensivas usadas para reduzir a vulnerabilidade de forças, indivíduos ou bens do terrorismo, incluindo uma resposta moderada e limitada por forças militares e agências civis<sup>18</sup> e desenvolve a sua acção fundamentalmente antes da ocorrência de um incidente terrorista.

O *Contra-terrorismo* consiste nas medidas ofensivas usadas para reduzir a vulnerabilidade de forças, indivíduos e bens do terrorismo, incluindo acções contra-ofensivas por forças militares e agências civis<sup>19</sup>. Esta operação requer forças altamente especializadas, pelo que as Forças de Operações Especiais (FOE) são as que normalmente são chamadas a cumprir estas missões, quer pelo seu elevado grau de prontidão, quer pela capacidade de conduzirem, de acordo com as suas missões primárias, um vasto leque de tarefas que se aplicam no contra-terrorismo<sup>20</sup>.

A *Gestão de Consequências* consiste na execução de medidas pró-activas e reactivas para minimizar os efeitos destrutivos de ataques, incidentes ou desastres naturais<sup>21</sup>.

A *Cooperação Militar* consiste nas acções desenvolvidas em estrita ligação com outras áreas de esforço do Estado, bem como na interacção e cooperação com OI e outras nações da ONU, no sentido de desenvolver e implementar políticas efectivas e complementares no combate global ao terrorismo<sup>22</sup>.

A *Protecção da Força* consiste no conjunto de medidas e meios que visam minimizar a vulnerabilidade de pessoal, instalações, equipamento e operações perante qualquer ameaça e em todas as situações, preservar a liberdade de acção e manter a força operacional<sup>23</sup>.

---

<sup>16</sup> FINAL Decision on MC 472, cit. 9.

<sup>17</sup> Este tipo de operação é normalmente designado no meio militar por Controlo de Danos, no entanto, no nosso entender a expressão Gestão de Consequências é mais abrangente e é a que vai se adoptada.

<sup>18</sup> FINAL Decision on MC 472, cit. 9, p. 1-A-1.

<sup>19</sup> FINAL Decision on MC 472, cit. 9, p. 1-A-1.

<sup>20</sup> JOINT PUB 3-07.2, cit. 14, p. ix.

<sup>21</sup> FINAL Decision on MC 472, cit. 9, p. 1-A-1.

<sup>22</sup> FINAL Decision on MC 472, cit. 9, p. 1-11.

<sup>23</sup> FINAL Decision on MC 472, cit. 9, p. 1-A-2.

## **2.2. QUADRO LEGAL EM PORTUGAL**

O quadro legal nacional que vai ser apresentado suporta a questão central deste trabalho e insere-se no conceito de Defesa Nacional que é “orientador da Estratégia Total do Estado”<sup>24</sup>. Porém, segundo Loureiro dos Santos, a definição da estratégia total, só é possível através do exercício de funções de um *staff* a criar, que designou por Gabinete para a Segurança Nacional, o qual seria responsável pela análise e avaliação permanente da situação estratégica do país em termos de ameaças aos nossos interesses e pelo estudo das eventuais estratégias de resposta. Este órgão apoiaria os principais responsáveis do mais elevado patamar de decisão, como são, em Portugal, o Presidente da República, o Governo e o Parlamento, e apoiaria também um Conselho Superior de Segurança Nacional, que no seu entendimento, é urgente criar, a partir do actual Conselho Superior de Defesa Nacional. De acordo com o mesmo autor, só através da criação deste órgão, “será possível definir as estratégias nacionais adequadas aos interesses nacionais, e, por consequência, o peso, as missões gerais e a forma (prioridades de actuação) de cada uma das estratégias gerais, o que inclui o sector da estratégia militar”<sup>25</sup>.

Como resultado da inexistência destes órgãos, vamos poder constatar que, perante a necessidade de fazer face às novas ameaças e nomeadamente ao terrorismo transnacional, o quadro legal que foi elaborado a partir dos acontecimentos de 11 de Setembro, estabeleceu a necessidade das FA serem empregues em missões no âmbito da PCAT, mas não foi capaz de dar qualquer orientação para a cooperação entre entidades, forças ou serviços de áreas não militares. Estamos convencidos, tal como Loureiro dos Santos, que só com a criação do já referido Gabinete para a Segurança Nacional, com uma composição multidisciplinar e pluriministerial será possível legislar e decidir de forma sustentada e de acordo com as exigências do novo cenário estratégico internacional e os reais interesses de Portugal.

### **2.2.1. Constituição da República Portuguesa**

A Constituição da República Portuguesa (CRP) além de consagrar no n° 1 do seu artigo 275º, a missão primária e própria das FA, autoriza as mesmas a participarem em funções de interesse público, permitindo que colaborem “em missões de protecção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações”<sup>26</sup>. Por outro lado também permite que as FA participem “em acções de cooperação técnico-militar no

---

<sup>24</sup> RAMALHO, José L. Pinto – Reflexões Relativas ao Quadro Conceptual para a Constituição, Dimensionamento e Emprego do Instrumento Militar. In *Informações e Segurança: Estudos em Honra do General Pedro Cardoso*, p. 354.

<sup>25</sup> SANTOS, Loureiro – *Convulsões: Ano III da «Guerra» ao terrorismo*, p. 210-211.

<sup>26</sup> CONSTITUIÇÃO da República Portuguesa. Lei Constitucional 1/97 – Quarta Versão, n° 6 do artigo 275º.

âmbito da política nacional de cooperação”<sup>27</sup> e ainda nos termos da lei, “satisfazer os compromissos internacionais do Estado Português no âmbito militar e participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte”<sup>28</sup>. Prevê também em situações de excepção, a declaração de estado de sítio e de emergência<sup>29</sup> e perante este cenário as FS ficam colocadas, para efeitos operacionais, sob o comando do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, por intermédio dos respectivos comandantes-gerais”<sup>30</sup>.

Assim, a ordem constitucional portuguesa não prevê a situação de «estado de crise» interna, como o patamar intermédio entre a situação de paz e os estados de excepção, bem como o emprego das FA em operações de natureza militar no âmbito da segurança interna, perante pressupostos de facto justificativos para a sua intervenção. Embora possa não ser uma opinião unânime, no nosso entender estas situações deveriam estar contempladas na CRP para legitimar e agilizar o processo de decisão de uma intervenção militar em situações de crise interna.

### **2.2.2. Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas**

Além do que a CRP refere, a Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA) estabelece que o carácter nacional da política de defesa perante qualquer agressão ou ameaça externa, decorre de objectivos permanentes, de que destacamos o “contribuir para o desenvolvimento das capacidades morais e materiais da comunidade nacional, de modo a que possa prevenir ou reagir, pelos meios adequados, a qualquer agressão ou ameaças externas”<sup>31</sup>. Este objectivo abre o espaço para a necessidade de cooperação militar das FA com as demais entidades nacionais.

Esta lei, embora refira a “situação de crise”<sup>32</sup>, não a caracteriza, nem faz qualquer referência ao emprego das FA na PCAT pelo que nada mais acrescenta à CRP.

### **2.2.3. Conceito Estratégico de Defesa Nacional**

O novo CEDN encerra uma forte preocupação com o fenómeno do terrorismo, especialmente com o terrorismo internacional, e rompe com o velho conceito de exclusividade das forças de segurança no combate ao terrorismo. Nesta sequência, indica que a prevenção e combate ao terrorismo transnacional se inserem claramente na missão das FA, pelo que se torna “necessário

---

<sup>27</sup> CONSTITUIÇÃO da República Portuguesa, cit. 26, nº 6 do artigo 275º.

<sup>28</sup> CONSTITUIÇÃO da República Portuguesa, cit. 26, nº 5 do artigo 275º.

<sup>29</sup> CONSTITUIÇÃO da República Portuguesa, cit. 26, nº 1 do artigo 138º.

<sup>30</sup> Conforme o nº 3 do artigo 8 da LEI n.º 44/86, 30 de Setembro 1986. Disponível em [www.cnpce.gov.pt/legislacao](http://www.cnpce.gov.pt/legislacao).

<sup>31</sup> LEI n.º 29/82. D.R. I Série-A. (82-12-11). Alterada pela Lei n.º 41/83, Lei n.º 41/83, Lei n.º 111/91, Lei n.º 18/95, Lei n.º 3/99 e Lei n.º 4/01. Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA), artigo 5º.

<sup>32</sup> LEI n.º 29/82 (LDNFA), cit. 31, artigo 41º e 45º.

não só a manutenção como a criação de capacidades que permitam dar resposta ao fenómeno do terrorismo, bem como à proliferação de armas de destruição maciça e à possibilidade de acidentes nucleares, radiológicos, químicos e biológicos decorrentes do uso internacional, indevido ou não especializado dos referidos meios e materiais”<sup>33</sup>. Nesta sequência e cumprindo os preceitos constitucionais, para o desempenho das missões das FA, concretiza-se a capacidade para, em colaboração com as FS, na ordem interna, e em estrita relação com os aliados, na ordem externa, prevenir e fazer face às ameaças terroristas<sup>34</sup>.

As orientações inscritas neste documento suscitam a necessidade de se adoptar um Conceito Estratégico de Segurança Nacional (CESN)<sup>35</sup>, que incorpore um conceito alargado de segurança, capaz de dinamizar a acção de várias estratégias gerais e possibilitar uma resposta oportuna e integrada, onde se inclui a articulação entre a *Segurança Externa*<sup>36</sup> e a *Segurança Interna*<sup>37</sup>.

#### **2.2.4. Conceito Estratégico Militar**

Este conceito reitera que, perante a ameaça do terrorismo internacional, esbate-se a tradicional distinção entre segurança e defesa, revelando a utilidade de valências residentes nas FA e o papel que lhes pode estar reservado neste novo quadro. Este aspecto consubstancia-se no facto de poderem ser chamadas a colaborar com as FS dentro do território nacional e serem cada vez mais empregues em funções de *Segurança Interna* em países terceiro<sup>38</sup>. Realça também a importância das informações, como forma de antecipar as acções dos diversos agentes que corporalizam as ameaças e destaca a importância da capacidade de colher, tratar e disseminar atempadamente a informação de natureza militar. Nas orientações para o Planeamento Operacional, refere a necessidade de prever o emprego da componente operacional do SFN no quadro das missões de interesse público, para enfrentar ameaças e riscos no Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente (EEINP), bem como prever a intervenção das FA nos estados de excepção e desenvolver a capacidade de cooperação com as FSS, no âmbito do combate às ameaças assimétricas<sup>39</sup>.

Este documento, segundo o nosso entender não foi mais além que os anteriores, pelo facto de não encontrar nestes sustentação legal para o poder concretizar. Tal como já foi referido, a definição de um CESN é imprescindível para que seja possível legislar sob uma perspectiva de

---

<sup>33</sup> CONCEITO Estratégico de Defesa Nacional (CEDN-03), cit. 15, ponto 1.

<sup>34</sup> CONCEITO Estratégico de Defesa Nacional (CEDN-03), cit. 15, ponto 8.2.

<sup>35</sup> Apêndice 1 – Glossário de Conceitos.

<sup>36</sup> Apêndice 1 – Glossário de Conceitos.

<sup>37</sup> Apêndice 1 – Glossário de Conceitos.

<sup>38</sup> CONCEITO Estratégico Militar (CEM-03). Confirmado em Conselho Superior de Defesa Nacional, 22Dez03.

<sup>39</sup> CONCEITO Estratégico Militar (CEM-03), cit. 38.



Segurança Integrada<sup>40</sup>. Ao referir o emprego das FA em funções de *Segurança Interna* em países terceiros, pressupõe a formação e treino adequados, pelo que as forças da Componente Operacional (COP) devem estar preparadas para esta tipologia de missões.

### **2.2.5. Missões Específicas das Forças Armadas**

As MIFA, no âmbito da defesa militar, estabelecem a missão de “colher, tratar e disseminar as informações necessárias à condução das operações militares e à avaliação continuada das ameaças à segurança nacional susceptíveis de envolver forças militares”<sup>41</sup>.

De acordo com os demais documentos, especifica as missões de interesse público e as relacionadas com o planeamento civil de emergência e com a protecção civil<sup>42</sup>. No âmbito da prevenção e combate às novas ameaças, as MIFA indicam que o emprego de forças e meios militares, é nos termos da lei “tirando partido das capacidades residentes nas Forças Armadas, de modo a complementar as valências das FS e das outras componentes não militares com as quais devem colaborar na ordem interna”<sup>43</sup>, bem como, cooperar com parceiros e aliados na prevenção e combate à proliferação de armas de destruição em massa e dos seus meios de lançamento<sup>44</sup>.

Perante o que foi descrito constata-se que mais uma vez não se especificam as missões a cumprir no âmbito da PCAT, nem as condições para emprego da respectiva força.

### **2.2.6. Directiva Ministerial de Defesa Militar 2002**

A Directiva Ministerial de Defesa Militar (DMDM 02), refere que na “actual conjuntura, o terrorismo transnacional apresenta-se como uma ameaça externa e, quando concretizado, como uma agressão externa, pelo que se inserem na missão primária das Forças Armadas Portuguesas as tarefas enquadradas na sua prevenção e combate, aspecto confirmado pelo Parecer nº 147/2001 votado na sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, de 9 de Novembro de 2001”<sup>45</sup> e homologado por despacho do Ministro da Defesa de 16 de Dezembro. Este Parecer<sup>46</sup> constitui um marco importante na clarificação do papel das FA na PCAT.

---

<sup>40</sup> Apêndice 1 – Glossário de Conceitos.

<sup>41</sup> MISSÕES Específicas das Forças Armadas (MIFA04). Definidas em Conselho superior de Defesa Nacional, Nov04.

<sup>42</sup> MISSÕES Específicas das Forças Armadas (MIFA04), cit. 41, MC17.

<sup>43</sup> MISSÕES Específicas das Forças Armadas (MIFA04), cit. 41, MC9.

<sup>44</sup> MISSÕES Específicas das Forças Armadas (MIFA04), cit. 41, MC11.

<sup>45</sup> DIRECTIVA Ministerial de Defesa Militar (DMDN-02), MDN, Gabinete do Ministro, 8Jan02, p. 4.

<sup>46</sup> O PARECER Nº 147/2001 da Procuradoria Geral da República, de 9 de Novembro e homologado em 16 de Dezembro de 2001, nas suas conclusões refere que respondeu à seguinte questão: “se, no quadro legal vigente, as FA podem ser incumbidas de colaborar em missões de prevenção de riscos colectivos e de apoio ou reforço de medidas de segurança a locais onde se situam instalações relevantes de sectores essenciais da vida nacional designadamente importantes instalações industriais dos sectores eléctricos, de gás, de telecomunicações, ou ainda portuárias e aeroportuárias, etc. – em casos de agressão ou ameaças externas.” Em resposta, o Conselho Consultivo, na pág. 29, conclui que “pode configurar-se uma situação susceptível de justificar o uso de meios militares para, no plano interno, reforçar as funções de prevenção e dissuasão, nos locais considerados mais vulneráveis”. Porém, tal como é mencionado neste mesmo parecer, uma decisão nesta matéria passa por uma avaliação dos pressupostos de facto justificativos da intervenção das FA, que os órgãos competentes hão-de verificar em concreto.

### **2.2.7. Programa do XVII Governo Constitucional**

O programa do actual Governo indica que as FA deverão, igualmente, assumir a sua parte nas missões de luta contra o terrorismo transnacional em quadro legal próprio e em coordenação com os instrumentos internos para esse combate, nomeadamente as FSS. As FA devem continuar a executar missões de interesse público, designadamente de busca e salvamento, fiscalização marítima e de apoio às populações em especial na prevenção e combate aos fogos florestais e em situações de catástrofes naturais, de forma supletiva enquadrada e coordenada com os bombeiros e a protecção civil. E para finalizar indica também que as FA deverão manter o empenhamento nos projectos e programas de Cooperação Técnico Militar (CTM) com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP)<sup>47</sup>.

Ainda no âmbito da luta contra o terrorismo transnacional, o programa aponta para a necessidade da definição das formas de coordenação e de articulação das áreas da Defesa e da Segurança, com vista à coordenação dos meios nacionais de luta anti-terrorista e da gestão de situações de crise, potenciando designadamente a partilha e uso comum de informações estratégicas e operacionais. Aguardamos o desenvolvimento da execução do respectivo programa, no sentido de verificar se no quadro legislativo surgem bases que permitam sustentar as orientações que os actuais instrumentos legais oferecem.

### **2.2.8. Sistema de Gestão de Crises**

O Decreto-Lei n.º 173/04<sup>48</sup> cria o Sistema Nacional de Gestão de Crises (SNGC) que é accionado por despacho do Primeiro-Ministro e que se destina a apoiar o mesmo no processo de tomada de decisão e na condução de situações de crise. Este sistema surgiu em cumprimento de um objectivo inscrito no CEDN e por ser uma organização que tem paralelo nos países aliados, como poderemos constatar no caso espanhol (Anexo A). O SNGC compreende: o Gabinete de Crise, o Grupo de Apoio e as entidades de execução.

É de salientar que o documento refere a situação de crise sem a definir de forma objectiva. Infere-se no preâmbulo do Decreto-Lei, que a situação de crise se situa entre a normalidade e a guerra e ocorre quando estamos perante efeitos multiplicadores de riscos e ameaças, de onde se destacam, acções de natureza terrorista e a utilização de meios de destruição maciça.

---

<sup>47</sup> PROGRAMA do XVII Governo Constitucional (2005).

<sup>48</sup> DECRETO-LEI n.º 173/04, D.R. I Série-A, 171 (04-07-21). Sistema Nacional de Gestão de Crises.

### **2.2.9. Os Serviços de Informações da República Portuguesa**

No caso nacional e na vertente das informações do Estado, cabe ao Serviço de Informações da República Portuguesa (SIRP) “assegurar, no respeito da Constituição e da lei, a produção de informações necessárias à salvaguarda da independência nacional e à garantia da segurança interna”<sup>49</sup>. O Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) é “o organismo incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português. O Serviço de Informações de Segurança (SIS) é o organismo incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido”<sup>50</sup>. No que se refere às informações militares, o artigo 34º da Lei Orgânica<sup>51</sup> do SIRP, refere que o “disposto na presente lei não prejudica as actividades de informações levadas a cabo pelas Forças Armadas e necessárias ao cumprimento das suas missões específicas e à garantia da segurança militar”.

As actividades de informações são, sem qualquer dúvida, a ferramenta fundamental para a PCAT. Para tal, é indispensável que aos diversos níveis, nacional e internacional, se estabeleça um plano sistemático, completo e integrado, que congregue todas as actividades de informação e contra-informação. No nosso entender, Portugal, ao nível das informações, ainda não cumpre as prerrogativas fundamentais, desde logo, pelo facto das Informações Militares continuarem aquém do lugar que deveriam ocupar em todo este processo, ou seja ao nível do SIED e SIS. A necessidade de cooperação e integração dos diversos serviços de informações, vem expressa nas medidas adoptadas pelas diversas OI e nomeadamente, logo após o 11 de Setembro, através da Resolução 1373 (2001) adoptada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas no dia 28 desse mesmo mês, onde se exorta a todos os Estados a encontrar meios de intensificar e acelerar o intercâmbio de informações operacionais, em conformidade com as leis nacionais e do direito internacional e cooperar em assuntos administrativos e judiciários, para evitar o cometimento de actos terroristas.

---

<sup>49</sup> Artigo 3º da LEI n. 30/84. (84-10-02). Alterada pelas Leis n.ºs. 4/95, 15/96, 75-A/97 e 4/04.

<sup>50</sup> Artigo 20º e 21º da LEI ORGÂNICA n.º 4/04, que Altera a Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa, p. 6599.

<sup>51</sup> Artigo 34º da LEI ORGÂNICA n.º 4/04, cit. 50, p. 6600.

### 2.3. CENÁRIOS DE INTERVENÇÃO

No âmbito da PCAT e tendo por base o enquadramento legal actual, potencialmente configuram-se seis cenários em que as FA poderão vir a intervir.

**Cenário 1:** Intervir na gestão de consequências, no âmbito das missões de interesse público e como agentes da protecção civil.

**Cenário 2:** Intervir em missões no âmbito do anti-terrorismo como agentes da protecção civil.

**Cenário 3:** Intervir no âmbito da Segurança Interna, em articulação<sup>52</sup> ou apoio com as FSS, no anti-terrorismo e contra-terrorismo após decisão dos órgãos competentes.

**Cenário 4:** Exercer o Comando e Controlo e intervir no anti-terrorismo e contra-terrorismo, em situações de estado de sítio ou emergência, nas condições fixadas por lei<sup>53</sup>.

**Cenário 5:** Fazer assessoria na PCAT, no âmbito da cooperação militar e nomeadamente na técnico-militar com os PALOP.

**Cenário 6:** Intervir na PCAT no âmbito dos compromissos internacionais.

O quadro resumo dos cenários e a probabilidade de ocorrência no curto e médio-longo prazos que se apresenta<sup>54</sup> no Quadro 1, segue a metodologia de Pinto Ramalho<sup>55</sup>, que foi utilizada nos cenários que decorrem dos objectivos de Defesa Nacional.

**QUADRO 1: CENÁRIOS E PROBABILIDADE DE OCORRÊNCIA**

| CENÁRIO | CURTO | MÉDIO-LONGO |
|---------|-------|-------------|
| 1       | B/M   | B/M         |
| 2       | B/M   | B/M         |
| 3       | N     | N/B         |
| 4       | N     | N/B         |
| 5       | M/A   | M/A         |
| 6       | M/A   | M/A         |

A – Alta; M – Média; B – Baixa; N – Quase nula

A probabilidade que se indica tem por base a frequência do emprego do Exército nos últimos anos e ainda a percepção de emprego tendo por referência uma possível escalada das ameaças, em que as FSS gradualmente vão perdendo a capacidade de lhes fazer face.

---

<sup>52</sup> Segundo, LEANDRO, Francisco – Militarizar para Atenuar o Sofrimento dos Inocentes, p. 37, em situações específicas, a palavra «articulação» deve ser utilizada, em vez de «subordinação», porque a doutrina internacional a isso aconselha, de forma a melhor serem asseguradas as liberdades e garantias individuais.

<sup>53</sup> Conforme a LEI n.º 44/86, cit. 30. Ver também, os artigos 19º, 134º, alínea d), e 138 da CRP, na redacção vigente. Neste caso, as forças de segurança ficam subordinadas às Forças Armadas (conforme artigo 8º, n.º 3, da Lei n.º 44/86).

<sup>54</sup> A este propósito ver também, VIANA, V. D. Rodrigues – O Conceito de Segurança alargada e o seu Impacto nas Missões e Organização das Forças Armadas, p. 170.

<sup>55</sup> RAMALHO, José L. Pinto, cit. 24, p. 357.

## 2.4. ESTUDO DE CASOS

### 2.4.1. O Exército Espanhol

No caso espanhol, o papel das FA na PCAT, é um assunto de extrema actualidade e mereceu recentemente a aprovação de uma nova *Lei Orgânica de Defesa Nacional*<sup>56</sup>. Esta nova lei cria um Conselho de Defesa Nacional, que é um órgão colegial, coordenador, assessor e consultivo do Presidente do Governo para assuntos relacionados com a direcção de conflitos armados e gestão de situações de crise que afectem a defesa e impliquem uma resposta conjunta de vários ministérios e estabelece para as FA o cumprimento de missões em apoio às Forças e Corpos de Segurança do Estado na luta contra o terrorismo.

Um grupo de trabalho liderado por *Lawrence Freedman*, professor de estudos militares em *King's College* (Universidade de Londres)<sup>57</sup>, encarregado de analisar as respostas militares ao terrorismo chegou, em termos gerais, à conclusão que o emprego das FA está justificado nos seguintes casos: em primeiro lugar quando as forças policiais do Estado são insuficientes para fazer face à ameaça; em segundo lugar quando as forças policiais do Estado são incompetentes, corruptas e não tenham a confiança política (esta situação só acontece normalmente em países do terceiro mundo e não democráticos); em terceiro lugar, quando a ameaça terrorista está identificada fora das fronteiras do Estado e é necessário impermeabilizar as fronteiras ou actuar fora delas; e por último, quando se requerem capacidades específicas de natureza militar para a PCAT.

Em complemento dos pressupostos referidos anteriormente, o Coronel Miguel Martín<sup>58</sup>, Chefe do Departamento de Estratégia da Escola Superior das FA em Espanha, afirma que a actuação mais normal das FA será em reforço das forças policiais através da protecção de infra-estruturas, no emprego de capacidades ou meios especiais como a informação militar ou os satélites e todas as formas de sinal e equipamento de comunicações. Outro papel, não menos importante, é a cooperação com as autoridades civis na gestão das consequências em atentados de grandes dimensões e especialmente se estes utilizarem armas de destruição maciça. Por último considera que a cooperação militar entre as FA de diferentes Estados pode ser um bom instrumento na PCAT, especialmente se esta contribuir para reforçar as FA dos países mais fracos que são devastados mais facilmente pelo terrorismo.

A elevada experiência de Espanha na luta contra o terrorismo é um exemplo de lições aprendidas. Esta experiência, indica que umas FA capazes de actuar na PCAT, devem estar

---

<sup>56</sup> *LEY ORGÁNICA 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.*

<sup>57</sup> MARTÍN, Cor Miguel Á. Ballesteros – Las Respuestas de la Cumbre de Madrid. *Revista Española de Defensa*, p. 38-39.

<sup>58</sup> MARTÍN, Cor Miguel Á. Ballesteros, cit. 57, p. 38-39.

estruturadas com capacidades adequadas a este tipo de conflitos de baixa intensidade e requer normalmente forças ligeiras e flexíveis. Para operacionalizar o caso espanhol, vamos referir a “Operação Romeo-Mike”<sup>59</sup>, em que mais de 30.000 militares colaboraram com as forças e corpos de segurança do Estado na vigilância contra a ameaça terrorista desde 11 de Março de 2004. Nesta operação a protecção e a vigilância de infra-estruturas sensíveis, foram os principais objectivos atribuídos às unidades militares.

Por ordem do Chefe de Estado-Maior da Defesa a “Operação Romeo-Mike”, deu início à participação de unidades militares no plano de segurança que o Governo<sup>60</sup> em funções adoptou, logo após os atentados. Nesta operação as forças militares foram prioritariamente incumbidas das seguintes missões:

- Proteger objectivos de interesse estratégico;
- Reforçar inicialmente a segurança em lugares públicos de grande afluência de pessoas, como terminais de autocarros, estações ferroviárias, portos e aeroportos, assim como grandes centros comerciais e lugares de lazer;
- Estabelecer vigilância em possíveis objectivos de carácter estratégico cuja destruição poderia afectar a população e a segurança do Estado: os relacionados com sector energético (centrais nucleares, centrais eléctricas e complexos de armazenamento de combustíveis), os ligados ao transporte (em especial as linhas de caminho de ferro), as fronteiras e os espaços aéreo e marítimo e ainda as sedes de instituições e órgãos oficiais;
- Controlar pontos sensíveis, como os centros de produção de energia.

Além destas missões, as unidades do Exército participaram em diversos lugares na segurança de empresas de interesse para a defesa, vigiaram barragens, mesquitas muçulmanas e sinagogas judias. A armada vigiou a costa espanhola, diversos meios aéreos apoiaram todo o dispositivo e equipas de desactivação de explosivos foram empregues em diversos locais.

#### **2.4.2. O Exército Brasileiro**

No Brasil o emprego das FA no âmbito da *Segurança Interna* está previsto na Constituição e é restringido a situações limite, como a declaração de “estado de defesa, estado de sítio, intervenção federal e risco de quebra da ordem institucional”. O aumento da criminalidade, a ampla actuação do crime organizado, os sequestros, o domínio de áreas populosas pelo narcotráfico (em especial no Rio de Janeiro), os assassinatos de políticos, os ataques terroristas contra prédios públicos e o contrabando de armas, são alguns dos indicadores de uma crise

---

<sup>59</sup> HERNÁNDEZ, Victor – Operación ROMEO-MIKE. Revista Española de Defensa, p. 40-41.

<sup>60</sup> Em Anexo A: Organograma do Sistema de Gestão de Crise Espanhol.

profunda no sistema de segurança interna brasileira, contra a qual, mais do que os governos, também a sociedade civil se mobiliza. Com muita frequência, partem da sociedade civil pedidos ao envolvimento amplo e directo das FA na área da *Segurança Interna*<sup>61</sup>. Embora com pouca frequência, o Governo Federal tem experimentado contra o narcotráfico e o crime organizado no Rio de Janeiro, o formato de *Força Tarefa* para o qual contribuem as *Polícias Estaduais* e a *Polícia Federal*, com o apoio das FA (logístico e de Informações Militares).

Embora o Governo Federal não tenha avançado muito na direcção de uma participação activa e ampla das FA na *Segurança Interna*, o edifício legal foi preparado através do Decreto nº 3.897 de 24.08.2001<sup>62</sup>, que estabelece as condições do envolvimento militar. Em resumo, os aspectos mais relevantes desse Decreto são os seguintes:

- A decisão do emprego militar, em coerência com outras normas, é da “competência exclusiva do Presidente da República” (art. 2º) e pode decorrer de sua própria iniciativa, ou dos outros poderes constitucionais, representados pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, pelo Presidente do Senado Federal ou pelo Presidente da Câmara dos Deputados; porém, por solicitação de um Governador de Estado, o Presidente também poderá determinar o seu emprego;
- Quando forem empregues na garantia da lei e da ordem, as FA desenvolverão “as acções de polícia ostensiva, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência, constitucional e legal, das Polícias Militares<sup>63</sup>” (art. 3º);
- O comando militar poderá ser aplicado à Polícia Militar: “com a anuência do Governador de Estado, a Polícia Militar actuará, parcial ou totalmente, sob o controle operacional do comando militar responsável pelas operações, sempre que assim o exijam, ou recomendem, as situações a serem enfrentadas” (art. 4º). Neste caso, a Polícia Militar fica sob a autoridade e controle operacional do Comandante ou Chefe Militar, que não tem, em princípio, prerrogativas sobre “assuntos disciplinares e logísticos” (art. 4º, § 1º);
- Nas hipóteses aqui desenhadas, o emprego militar deverá ser eventual, obedecendo ao documento presidencial que “indicará a missão, os demais órgãos envolvidos e outras informações necessárias” (art. 6º). Este documento será elaborado e expedido pelo

---

<sup>61</sup> Segundo Depoimento de Ricardo Augusto Ferreira Costa Neves – Lisboa, 5 de Julho de 2005, Tenente Coronel do Exército Brasileiro a frequentar em Portugal o Curso de Estado Maior 2004-05 quando foi entrevistado, esta participação é bem acolhida pela sociedade civil e o emprego dos militares nestas missões tem obtido resultados bastante eficazes; todavia continua a existir por parte dos responsáveis militares algumas reservas neste tipo de missões, fundamentalmente por duas razões: primeiro porque as missões primárias das FA têm um papel importante na afirmação de um Brasil que aspira a ser uma potência regional; segundo, porque nas missões de segurança interna, ainda se pressente um vazio legal que salvguarde os riscos inerentes às operações desta natureza.

<sup>62</sup> Disponível em Anexo B.

<sup>63</sup> Convém esclarecer que no Brasil a Polícia Militar, apesar da terminologia apontar no inverso, a sua natureza é civil e como tal a sua missão é no âmbito da *Segurança Interna*.

Gabinete de Segurança Institucional (Art. 7º, II, c.), a quem cabe também a parte propriamente política, por exemplo: “articular a passagem de efectivos da respectiva polícia militar ao controle operacional do comando militar responsável pelas operações terrestres” (art. 7º, II, e). O planeamento e coordenação operacionais estão a cargo do Ministro da Defesa.

#### **2.4.3. As Forças Armadas em Portugal**

O Exército Português durante a realização do «EURO 2004», ao disponibilizar efectivos e capacidades de acordo com a sua área de actuação, colaborou no âmbito do anti-terrorismo, com a finalidade de prevenir a ocorrência de agressões terroristas durante a realização do evento<sup>64</sup>. Esta colaboração previsível e planeada, não serve de experiência para levantar um conjunto de necessidades e lacunas que é urgente ultrapassar. De acordo com o quadro legal anteriormente referido, ressalta como mais importante para o emprego do Exército na PCAT a nível interno, a necessidade de legislação específica que clarifique a forma como se deve articular ou apoiar as FSS e a definição das respectivas missões ou operações militares tendo em conta os cenários levantados.

No que diz respeito aos outros ramos, na Marinha, a criação do Sistema da Autoridade Marítima (SAM) em 2002 e a respectiva actualização do restante quadro legislativo permitiu uma melhor clarificação da articulação dos meios navais com as outras entidades e órgãos que detêm competências no mar. O SAM tem por finalidade garantir o cumprimento da lei nos espaços marítimos sob jurisdição nacional e, entre as suas atribuições, inclui-se a da “prevenção e repressão da criminalidade, nomeadamente no que concerne ao combate ao narcotráfico, ao terrorismo e à pirataria”<sup>65</sup>. Segundo Brito<sup>66</sup> a legislação é precisa quando aponta a Marinha como um dos instrumentos a utilizar no âmbito do SAM, quer em actuação singular, quer conjuntamente com os outros órgãos e que a Lei de Segurança Interna também refere que órgãos dos sistemas de autoridade marítima e aeronáutica exercem funções de segurança interna.

#### **2.5. SÍNTESE CONCLUSIVA**

No âmbito da PCAT, o enquadramento legal e os cenários de intervenção apresentados, configuram a possibilidade das FA cumprirem missões diversificadas, tais como: missões de interesse público ou como agentes da protecção civil, missões em articulação ou apoio com FSS ou em situações de estado de sítio e emergência, bem como missões no âmbito da cooperação

---

<sup>64</sup> BRITO, José Augusto de – As Forças Armadas e o Terrorismo, p. 11-12.

<sup>65</sup> Artigo 6º do DECRETO-LEI n.º 43/2002 que Define a Organização e Atribuições do Sistema da Autoridade Marítima Nacional.

<sup>66</sup> BRITO, José Augusto de, cit. 64, p. 15-16.



militar ou dos compromissos internacionais. Nesta sequência, os diplomas legais mais recentes quando se referem à responsabilidade das FA na PCAT, incidem fundamentalmente em quatro áreas:

- Empregar das FA em funções de *Segurança Interna* como aliados ou parceiros, no quadro da comunidade internacional;
- Colaborar com as FSS, no quadro interno;
- Reforçar o esforço na área das informações, para conhecer, detectar, dissuadir e reprimir este fenómeno;
- Colaborar com o SNGC, para fazer face às consequências do terrorismo.

Assim e na sequência da análise das MIFA, é possível afirmar que o documento não acrescenta qualquer indicador que permita clarificar o emprego das FA na PCAT, pelo que se limita a enunciar o que os demais a montante já indicaram. Primeiro, porque na área das informações militares, não clarifica como é a sua integração com os SIRP. Segundo, porque na área da PCAT, não especifica qualquer tipo de missão de acordo com as suas possibilidades, remetendo-se exclusivamente para as capacidades residentes nas FA como complemento das valências das FS e das outras componentes não militares. Por fim remete para a lei e no nosso entender bem, a forma como as FA e as FSS se vão articular neste possível combate conjunto, pelo que continuamos à espera da respectiva legislação.

De acordo com o estudo de casos realizado, a Espanha legislou sobre a intervenção das FA na PCAT a nível interno, mas na prática já o tinha feito efectivamente em missões reais com base na execução de um *Plano de Segurança do Governo*. Esta intervenção do Exército espanhol não tem levantado qualquer problema ou contestação aos mais diversos níveis da sociedade, independentemente de coexistirem opiniões diferenciadas, quanto às situações específicas em que estas devem intervir. No Brasil estas missões podem ser atribuídas às FA de acordo com legislação específica e pela experiência ou ainda de acordo com os resultados obtidos, a sociedade civil aceita e valoriza a sua intervenção. Porém a realidade do Brasil também alerta para a necessidade de se continuar a valorizar a missão primária das FA e para o facto das missões no âmbito da segurança interna, serem pouco cómodas para as forças militares, fundamentalmente pela percepção da inexistência de um regime de protecção jurídica adequado a estas situações.

### **3. CARACTERIZAÇÃO DO TERRORISMO**

#### **3.1. A AMEAÇA TERRORISTA**

Nos anos oitenta, o terrorismo foi fundamentalmente motivado por nacionalismos e separatismos de ordem ideológica ou religiosa, porém, é a partir dos anos de 1990 que se dá a disseminação destas organizações pelo mundo. É também nesta década que surgem outras organizações, com motivações mal definidas e obscuras, relacionadas com novos movimentos, como a anti-globalização, o anti-americanismo, ou ainda a conjunção de vários factores, que impulsionaram o terrorismo para um fenómeno mais mediático e global. Este final do século evidenciou na actuação terrorista, o método dos mártires suicidas, que conjuntamente com os carros-bomba, continuam a ser os principais responsáveis por uma grande parte de mortes e destruição, nomeadamente em locais públicos.

Para Severiano Teixeira, o fenómeno terrorista tradicional conheceu uma evolução nas últimas décadas, porém o terrorismo da actualidade constitui, provavelmente, uma nova fase: em primeiro lugar, na sua cultura, que passou a ser fundada no dogma teocrático e no fundamentalismo, revelando um poder de mobilização extremo praticamente desconhecido; em segundo lugar, na sua estrutura amorfa e difusa, que funciona em rede, de forma desterritorializada e transnacional e que atravessa fronteiras, escapando ao seu controle; em terceiro lugar, no uso de meios e procedimentos de geometria variável, que pode ir desde o atentado individual clássico ao homicídio massivo do 11 de Setembro e que pode usar desde a simples arma branca ou, como se teme, chegar ao uso de armas químicas, bacteriológicas ou nucleares; finalmente, porque altera a lógica dos terrorismos nacionalistas, inscritos territorialmente e referenciados no interior dos Estados e assume uma lógica global e de conflito internacional<sup>67</sup>.

Efectivamente o terrorismo configura um tipo de ameaça denominada assimétrica, porque utiliza métodos e meios não convencionais para tentar enganar ou negar capacidades ao adversário, explorando a sua fraqueza com o emprego de um potencial de que resultam efeitos desproporcionados<sup>68</sup>.

Por outro lado, o conceito de ameaça transnacional também é relativamente recente e está intimamente ligado à segurança transnacional, pondo em causa os tradicionais conceitos de segurança externa, interna ou nacional. Pode-se deduzir das palavras de Adriano Moreira que as

---

<sup>67</sup> TEIXEIRA, Nuno Severiano – Contributos para a Política de Segurança Interna, p. 100-101.

<sup>68</sup> FINAL Decision on MC 472, cit. 9, p. 1-A-1.

ameaças transnacionais, entre agentes da cena internacional, são protagonizadas por forças transnacionais, independentes do Estado e intervindo na luta pelo poder no interior de cada Estado. Segundo o mesmo autor, o que também constitui novidade, é o facto de que o confronto das ideologias e interesses que as ameaças transnacionais representam, deixou de ter sempre os Estados como intermediários, e estes passaram a ser frequentemente condicionados pela acção daquelas forças transnacionais<sup>69</sup>.

Acresce, que as ameaças transnacionais, de carácter difuso (ausência de rosto) e de natureza imprevisível (quanto à origem, forma, momento e local da sua execução) são também frequentemente englobadas num conceito de “novas ameaças”<sup>70</sup> que decorre da crescente globalização e impõe um novo conceito de segurança também transnacional<sup>71</sup>, que as possa identificar, neutralizar ou combater. Neste sentido, Severiano Teixeira afirma que o novo terrorismo leva ao extremo alguns dos seus princípios clássicos: a máxima imprevisibilidade e a máxima letalidade, pelo que as características da segurança no início do Século XXI, têm de enfrentar uma série de desafios, como a desterritorialização, a desmilitarização da ameaça e a privatização do uso da força, em suma é fundamental a transnacionalização da segurança<sup>72</sup>.

O carácter transnacional destas novas ameaças assenta numa estrutura conceptual com base em contactos, coligações e interacções que atravessam as fronteiras e que não podem ser controladas pelas vias tradicionais da política externa dos estados. Perante esta realidade, constata-se que estas ameaças configuram uma forte mudança nas características dos actores, nos meios e nos métodos utilizados, cujo conhecimento é fundamental para levantar novas estruturas e um conceito de segurança adequados para lhes fazer face. Esta necessidade de evolução, surge pela incapacidade de resposta dos mecanismos de segurança tradicionais e nomeadamente a dissuasão, ao deixarem de ter um oponente visível, quer pelo desconhecimento do espaço que ocupam ou do espaço em que poderão actuar, quer pelo desconhecimento da própria identidade dos seus intervenientes.

Tendo por base o espaço Euro-Atlântico, os potenciais factores de insegurança podem ter origem numa área de instabilidade que se estende da África Subsariana, aos Balcãs e ao Médio Oriente, passando pelo Cáucaso e Ásia Central e como já se referia no Livro Branco de Defesa Nacional de Maio de 2001, as ameaças e riscos para a segurança nacional e internacional

---

<sup>69</sup> MOREIRA, Adriano – Teoria das Relações Internacionais, p. 456.

<sup>70</sup> Para NUNES, Ferreira – Segurança Internacional. Os Princípios Idealistas e a Lógica Realista, p. 276, as novas ameaças distinguem-se das tradicionais pela sua “natureza desterritorializada, disseminada e individualizada”.

<sup>71</sup> VIANA, V. D. Rodrigues, cit. 54, p. 100. Segundo o autor “As novas ameaças transnacionais, especialmente as novas formas de terrorismo, pela sua natureza aleatória e assimétrica, pelos elevados níveis de destruição que podem provocar e pelas dificuldades de prevenção, dissuasão e combate que colocam, têm actualmente um carácter diferenciado no plano da segurança”.

<sup>72</sup> TEIXEIRA, cit. 67, p. 100.

assumem um carácter multi-facetado, imprevisível e transnacional, como resultado das características de um sistema marcado pela interdependência, multipolaridade e heterogeneidade de modelos políticos, culturais e civilizacionais<sup>73</sup>.

Os Estados Unidos da América, por sua vez e através do documento *The National Security Strategy of the United States of América*<sup>74</sup>, apresentam um conjunto de ameaças que inspiraram as da UE e, como tal, muito idênticas. Contudo persistem ligeiras diferenças, nomeadamente no posicionamento que adoptam em relação aos «Estados Pária», devido à urgência com que são percebidas essas mesmas ameaças, conforme resume Daniel Hamilton<sup>75</sup>.

Em final de 2003, no documento *European Security Strategy*, a União Europeia (UE) assumia, a impossibilidade de algum Estado-Membro vir a sofrer uma agressão em larga escala. Contudo, admitia que a Europa enfrentava agora novas ameaças de natureza mais diversificada, menos visível e menos previsível<sup>76</sup>. Segundo Luís Tomé, na Europa, apesar da retórica dos discursos e de alguns documentos oficiais fazerem abundante referência às «novas ameaças», na prática, o que normalmente lhes associam, são outros riscos ou «desafios» – conflitos étnico-religiosos, crime organizado, narcotráfico, tráfico de pessoas, pobreza e exclusão social, migração, degradação ambiental e doenças contagiosas<sup>77</sup>. Persiste no entanto o paradoxo se esta postura, «fazendo fé» nas possíveis causas e exercendo o esforço na erradicação das mesmas, constitui na prática, o desmoronamento das verdadeiras motivações das ameaças.

Porém, ainda de acordo com o *European Security Strategy*, o terrorismo é considerado como uma ameaça à segurança, a par da proliferação de Armas de Destruição Maciça (ADM), dos conflitos regionais, dos «Estados Falhados» e do crime organizado. Também é referido que os grupos terroristas são caracterizados como estando ligados a movimentos extremistas religiosos, movimentos separatistas e de tendências anti-ocidentais, conduzindo acções extremamente violentas onde a dimensão dos danos provocados, associados à cobertura mediática, originam feridas profundas na estabilidade económica e social dos Estados alvo. Realça ainda o facto de que o terrorismo sem publicidade não sobrevive, porque é através da magnitude dos resultados, do simbolismo dos alvos e das operações suicidas, que os movimentos conseguem a cobertura dos *Média* e a divulgação das suas acções, necessária à consecução dos seus objectivos<sup>78</sup>.

---

<sup>73</sup> LIVRO Branco de Defesa Nacional. MDN, Lisboa, 16Mai01.

<sup>74</sup> THE NATIONAL Security Strategy of the United States of América. The White House, Set. 2002.

<sup>75</sup> HAMILTON, Daniel – Perspectivas em Competição: A Perspectiva Americana e a Perspectiva Europeia, p. 44.

<sup>76</sup> EUROPEAN Security Strategy, cit.2.

<sup>77</sup> TOMÉ, Luís L. – Novo recorte geopolítico mundial, p. 61.

<sup>78</sup> EUROPEAN Security Strategy, cit. 2, p. 3.

### 3.2. CARACTERIZAÇÃO DOS GRUPOS TERRORISTAS

#### 3.2.1. Organização

Como qualquer organização, os grupos terroristas desenvolvem estruturas organizacionais funcionais para o ambiente no qual pretendem operar. Embora geralmente os grupos terroristas se estruturam de forma semelhante às organizações militares, nem sempre são suficientemente disciplinados para funcionar ao longo de linhas claras de autoridade e funcionalidade. As dinâmicas de grupo, os egos e as diferenças filosóficas atenuam os princípios organizacionais e criam oportunidades para que as entidades de segurança identifiquem os seus membros, penetrem na organização e possam prevenir parte das acções terroristas.

Assim, uma **organização típica piramidal** consiste: numa cúpula de liderança que define a política e dirige a acção; em membros operacionais que são organizados funcionalmente em células e que levam a cabo os ataques terroristas, para além de treinarem os outros elementos do grupo; e em apoiantes, normalmente divididos em duas categorias – os activos e os passivos. Os apoiantes activos são as pessoas que não cometem actos terroristas violentos, mas que apoiam os terroristas com meios financeiros, informações, serviços médicos ou legais, garantem *safe houses* ou forjam documentos. Os apoiantes passivos são mais difíceis de definir e identificar, porque a maioria destas pessoas é simpatizante da causa do grupo terrorista, mas não podem ou não assumem um papel activo<sup>79</sup>.

Todavia, as **organizações terroristas actuais** estão a abandonar a tradicional estrutura piramidal que foi descrita anteriormente e passam a ser mais complexas ao adoptarem um modelo estrutural de rede ou malha, assente na evolução das tecnologias da informação e na facilidade de movimentos, que permite aos seus dirigentes um adequado comando e controlo, a transnacionalidade dos actos, a discrição das comunicações e uma estrutura estanque das células<sup>80</sup>. Esta evolução ditou uma maior dificuldade e um aumento considerável no trabalho de pesquisa das informações. Considerando ainda que, por definição, os terroristas devem operar em ambiente hostil, a consideração primária da organização é a segurança. Como resultado, a organização do grupo terrorista é normalmente celular e tem por finalidade proteger os seus elementos no caso de captura ou dissidência. A célula<sup>81</sup>, enquanto unidade base da organização é definida como o grupo mínimo de indivíduos capaz de desenvolver uma actividade concreta.

---

<sup>79</sup> JOINT PUB 3-07.2, cit. 14, p. II-6 – II-9.

<sup>80</sup> BAUER, Alain; RAUFER, Xavier – A Globalização do Terrorismo, p. 106. Para os autores, o terrorismo é uma “*entidade biológica*: um protoplasma flexível, amorfo, móvel, nómada, transnacional e desterritorializado, dinâmico e imprevisível”.

<sup>81</sup> UNITED STATES, Instruction - Lesson 2: Terrorist Organization. Reference: AR 525-13, FM 100-37, FM 100-20. Os dados extraídos do Plano de Lição referenciado classificam as células em: *Fechadas*, quando os seus elementos se conhecem entre si e *Abertas*, quando os elementos apenas conhecem o chefe e *Estanques*, quando os elementos não se conhecem entre si e as comunicações com o chefe são indirectas. Quanto à situação, as células podem ser classificadas em *Activas*, quando fazem

### 3.2.2. Motivações

Os terroristas podem ser inspirados por diversas motivações, no entanto elas podem agrupar-se em **três categorias básicas**<sup>82</sup>: a racional, a psicológica e a cultural ou ainda pela combinação destas.

O terrorista que actua por **motivação racional** a par de outras possíveis causas, ao fazer a sua análise dos potenciais objectivos e no seu processo de decisão entra em consideração com um factor fundamental que é o custo / benefício. Este terrorista, procura determinar se, para além do terrorismo, há métodos mais baratos e mais eficazes para alcançar o seu objectivo. Avalia o risco e faz uma comparação exaustiva entre as capacidades defensivas do objectivo e as suas próprias capacidades para o atacar.

A **motivação psicológica** para o terrorismo deriva de razões intrínsecas ou de ordem pessoal que reflectem o descontentamento do terrorista ou a sua não realização perante a vida. Poder-se-á aceitar que pertencer a um grupo terrorista e operar para atingir determinados objectivos, passam a ser para o terrorista a razão de ser da sua vida. Embora nenhuma psicopatia clara tenha sido encontrada nos terroristas, há neles um elemento quase universal que pode ser descrito como sendo o «crente verdadeiro». Estes terroristas tendem a projectar sobre os outros as suas próprias motivações anti-sociais, criando uma perspectiva polarizada do «nós contra eles».

A **motivação cultural** molda os valores e motiva as pessoas para acções aparentemente irracionais perante outros observadores. Em sociedades em que os valores assentam em fortes ligações a um grupo com aprofundadas raízes étnicas, religiosas, políticas, entre outras, os terroristas têm propensão para dar a sua vida pelo grupo ou causa que defendem. O que normalmente determina o uso do terrorismo por um grupo com uma identidade cultural forte é a percepção antecipada de que «estranhos» constituem uma ameaça à sobrevivência étnica do seu grupo.

### 3.2.3. Objectivos

Os objectivos de um determinado grupo terrorista dependem fundamentalmente do seu objectivo final e da causa que o sustenta, o que prefigura à partida algumas diferenças, tendo em

---

parte de um sistema em funcionamento, *Dormentes*, quando as células estão organizadas e preparadas para actuar, mas que se mantêm inactivas até que se materialize uma circunstancia que leve à sua activação e *Especiais*, quando só se organizam e actuam em casos muito especiais, resultantes da preparação especial dos seus elementos ou das necessidades especiais de segurança. Quanto ao objectivo, as células classificam-se em Operacionais, Informações e Apoio.

<sup>82</sup> UNITED STATES, Instruction - Lesson 1: Terrorist Threat. Reference: AR 525-13, FM 19-30, FM 100-37, FC 100-37-2. A classificação é retirada do Plano de Lição referenciado.

conta as três categorias de terrorismo já identificadas<sup>83</sup>: o terrorismo interno, o internacional e o transnacional. Estes objectivos são normalmente classificados em imediatos ou de longo prazo.

Entre os **objectivos imediatos** de um grupo terrorista, destacam-se:

- Obter publicidade e reconhecimento a nível local, nacional ou mundial para si próprio e para a sua causa<sup>84</sup>;
- Assassinar o maior número de pessoas possível sem se preocupar com as audiências, porque não têm necessidade que os seus actos sejam aceites pela opinião pública onde ocorre o incidente<sup>85</sup>;
- Obrigar as autoridades a reagir de forma exacerbada e repressiva de forma a atingir uma imediata reacção popular;
- Assediar, debilitar ou criar embaraços ao governo, Exército ou FS;
- Obter meios financeiros ou equipamento;
- Mostrar a incapacidade das autoridades para proteger os seus cidadãos;
- Danificar ou destruir os principais meios de mobilidade ou comunicações;
- Demonstrar força ou credibilidade enquanto ameaça;
- Impedir ou atrasar decisões ou a saída de legislação;
- Provocar greves ou reduzir a produção;
- Desencorajar investimentos estrangeiros ou programas de ajuda de governos estrangeiros;
- Libertar prisioneiros, entre outros.

Entre os **objectivos de longo prazo** de um grupo terrorista, destacam-se: o provocar mudanças de governo de forma violenta, através de revolução, guerra civil ou guerra entre nações; o desarticular e desacreditar de uma estrutura de autoridade em apoio de uma insurreição; o influenciar a decisão política a nível local, nacional ou internacional ou ainda ganhar reconhecimento político como entidade que representa um grupo étnico ou nacional.

#### **3.2.4. Potenciais alvos**

As organizações terroristas podem alternar entre alvos selectivos e alvos indiscriminados, sejam civis de carácter geral ou militares. No entanto, os alvos têm no mínimo duas características comuns: são objectivos remuneradores, em termos de exploração material ou mediática, e estão dentro das possibilidades de actuação do grupo. Poderemos considerar como

---

<sup>83</sup> As três categorias de terrorismo estão identificadas em 2.1.1. Conceito de terrorismo.

<sup>84</sup> RIBEIRO, A. Silva – Os Serviços de Informações no Combate ao Terrorismo, disponível em <http://www.jornaldefesa.com.pt>, p. 4.

<sup>85</sup> RIBEIRO, A. Silva, cit. 84, p. 4.

**alvos gerais** mais prováveis e que requerem uma atenção especial por parte dos serviços de informações, os seguintes<sup>86</sup>:

- Alvos comuns, mas que face ao número de vítimas que provocam ou possam provocar, causam um forte efeito na população;
- Aglomerados de pessoas na ocasião de eventos desportivos, festas nacionais, centros comerciais ou de lazer, parques temáticos, meios de transporte públicos, entre outros;
- Infra-estruturas especiais, que proporcionam serviços públicos, tais como: as telecomunicações, a energia, o gás, a água potável aos grandes centros urbanos, etc.;
- Eventos de especial relevância, como cimeiras de Chefes de Estado e de Governo, reuniões de organizações económicas, normalmente associados à presença de pessoas importantes, etc.;
- Infra-estruturas importantes para a economia de um Estado ou que possam constituir fonte de recursos para os terroristas, tais como: refinarias, depósitos de combustível, instalações nucleares, indústrias que trabalham com gases ou materiais tóxicos, bancos, paíóis, etc.;
- Infra-estruturas importantes, que representem símbolos ou património cultural de um Estado;
- Redes informáticas e de telecomunicações;
- Estruturas cuja destruição ou captura represente um grande impacto mediático ou um forte prejuízo ou embaraço para as autoridades, como: embaixadas, centrais, aeroportos, pontes importantes, aeronaves, navios, etc.

No que respeita aos alvos militares, estes são altamente remuneradores, porque representam uma potencial fonte de armamento e material e ameaçam fortemente a confiança e a segurança nacional de um Estado. De entre os potenciais **alvos militares** para os terroristas destacam-se os seguintes:

- As instalações militares mais significativas, como quartéis-generais, grandes bases aéreas ou navais, para além de objectivos pontuais, como: navios de guerra em águas restritas ou aeronaves militares em fase de aproximação ou descolagem da pista;
- As infra-estruturas com armamento, munições ou explosivos;
- As instalações de comando e controle com equipamentos informáticos e de comunicações;
- As áreas de apoio ao pessoal (messes, ginásios, centros sociais).

---

<sup>86</sup> Enumeração com base em RIBEIRO, A. Silva, cit. 84, p. 4.



### 3.2.5. Meios

Para as tradicionais acções terroristas<sup>87</sup>, que incluem os assassinatos, ataques à bomba, incêndio premeditado, sequestro de reféns, desvios e tomada de aviões, raptos, ataque e ocupação de instalações, sabotagem, e perpetração de manobras de diversão, os grupos terroristas podem ter acesso a um diversificado leque de meios que vão desde o armamento tradicional, até ao uso de explosivos da última geração. Actualmente e fruto da sua interacção com o crime organizado, também podem utilizar os mais modernos meios informáticos e de comunicações.

Porém, as actuais acções terroristas com o uso potencial de armas de destruição maciça (química, biologia, nuclear e radiológica), podem concretizar o designado terrorismo ecológico e de «alta tecnologia», facto que deve merecer especial atenção por parte dos serviços de informações, em cooperação com as diversas organizações e no sentido de evitar a proliferação destas armas por parte de Estados irresponsáveis ou exíguos.

### 3.3. SÍNTESE CONCLUSIVA

A evolução do fenómeno do terrorismo provocou fortes implicações na segurança das sociedades e obrigou a uma nova conceptualização na estratégia total dos estados e consequentemente a alterações na sua estratégia geral militar. Assim, a PCAT passou a constituir a principal preocupação das entidades envolvidas na segurança dos respectivos estados.

O terrorismo de hoje corporiza um conjunto de características que desafiam a segurança tradicional dos estados e obrigam a novos conceitos de segurança, em que a fronteira entre a *Defesa Nacional* e a *Segurança Interna* se desvanecem pela necessidade de integrar as capacidades e o potencial de ambas e pelo facto da natureza da ameaça ter diluído a tradicional possibilidade de separação dos conceitos de ameaça externa ou interna. Constatase pois, que as características dos grupos terroristas acompanharam o ritmo da evolução tecnológica e da globalização, pelo que em qualquer local, em qualquer momento, com o meio necessário e eficaz e pelas mais diversas motivações é possível ocorrer um ataque terrorista.

Face a esta realidade, o conhecimento das características dos grupos terroristas e nomeadamente a seu *modus operandi*, é fundamental para a análise da ameaça. Esta análise constitui-se num processo de compilação e interpretação de toda a informação disponível, no sentido de encontrar indicadores de possíveis actividades terroristas, imprescindíveis para o desenvolvimento das acções no âmbito da PCAT. A obtenção destes elementos de informação é da responsabilidade primária dos serviços de informações.

---

<sup>87</sup> UNITED STATES, Instruction, cit. 81. Os dados são extraídos do Plano de Lição referenciado.

#### **4. CONDIÇÕES DE EMPREGO DA FORÇA**

Os acontecimentos do 11 de Setembro alertaram a comunidade internacional para um cenário que preconiza a ocorrência de novas e complexas fontes de instabilidade para a segurança e paz internacionais. Perante esta realidade os estados têm de cooperar e desenvolver um conceito alargado de segurança, como via indispensável para enfrentar os desafios da actualidade, onde se inclui a ameaça terrorista.

As acções de PCAT são complexas e revestem-se de especial sensibilidade no interior dos respectivos estados. O objectivo final deste combate consiste em prevenir actos terroristas garantindo, simultaneamente, a manutenção das leis do Estado e dos direitos fundamentais dos cidadãos. O terrorismo configura pois um crime, previsto e punido pelo Código Penal nacional, pelo que a condução do processo é da responsabilidade das autoridades civis legítimas. Perante este facto, facilmente se depreende que às FA deverão ser atribuídas tarefas em articulação ou apoio das FSS, complementando as valências orgânicas destas e actuando de forma supletiva em qualquer outra situação necessária e legalmente prevista.

Por apoio às FSS entende-se todo o auxílio, que o Exército, tal como os outros ramos das FA, pode fornecer às referidas autoridades, normalmente em consequência de pedidos dessas e de acordo com a cadeia de comando estabelecida, ajudando-as na manutenção e no restabelecimento da ordem, no controle da população e, em situações de emergência, na garantia de funcionamento dos serviços públicos ou outros, essenciais à vida da comunidade. Verifica-se a necessidade desse apoio quando os meios das FSS não existam ou se revelem insuficientes.<sup>88</sup> Apesar do conceito exposto possuir uma abrangência aparentemente desproporcionada, este apoio é real em situações extremas e é normalmente circunscrito a uma dada região.

No caso nacional, foi determinado por despacho<sup>89</sup> do então Ministro da Defesa Nacional (MDN) que participar, no plano militar, na prevenção e no combate ao terrorismo internacional, constitui missão das FA, pelo que compete ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) emitir as correspondentes directivas operacionais, para o cumprimento desta missão. Este despacho determina que:

- Em cada situação, a actuação das FA depende de decisão do Governo, que é transmitida ao CEMGFA através do MDN;

---

<sup>88</sup> ESTADO-MAIOR do Exército (EME) – O Exército na Guerra Subversiva: IV Apoio às Autoridades Cívicas, p. I-1.

<sup>89</sup> DESPACHO N.º 22 749/01, (01-10-22), do Ministro da Defesa Nacional.

- O Comando Operacional das forças militares que forem empregues é exercido pelo CEMGFA, dispondo dos chefes de Estado-Maior dos ramos como comandantes subordinados;
- O Governo definirá, nas situações descritas, a coordenação a estabelecer entre as FA, as Forças de Segurança e o Serviço Nacional de Protecção Civil;
- O CEMGFA manterá o Ministro da Defesa Nacional permanentemente informado acerca das medidas tomadas no cumprimento desta missão e dos resultados obtidos.

Nesta sequência e em resposta a questões de legitimidade relacionadas com o facto das FA poderem intervir na prevenção e dissuasão do terrorismo, o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, emitiu o Parecer nº 147/2001, que foi homologado por despacho do Ministro da Defesa Nacional de 16 de Dezembro de 2001, o qual considera legítima a actuação das FA no apoio à segurança de instalações críticas para a manutenção do normal funcionamento do país. No entanto, também refere que, uma decisão nesta matéria passa por uma avaliação dos pressupostos de facto justificativos da intervenção das FA, que os órgãos competentes hão-de verificar em concreto<sup>90</sup>. A DMDM (2002) e o actual CEDN referem que na actual conjuntura, o terrorismo transnacional apresenta-se como «uma ameaça externa e, quando concretizado, como uma agressão externa»<sup>91</sup>, pelo que se inserem na missão primária das FA Portuguesas as tarefas enquadradas na sua prevenção e combate. O actual CEM refere a necessidade de desenvolver a capacidade de cooperação com as FSS, no âmbito do combate a ameaças assimétricas.

No âmbito deste processo e com a finalidade de preparar uma possível resposta militar, foi constituído um grupo de trabalho, sob a coordenação do EMGFA, que elaborou um projecto de Conceito de Operações para Contenção de Acções Terroristas. No desenvolvimento do trabalho, o grupo deparou com alguns obstáculos, de que se destaca a inexistência, no quadro legal vigente, de normas específicas que estabelecessem de forma objectiva as condições de emprego das FA, tais como: áreas de intervenção, relações de comando e regras de empenhamento, condições imprescindíveis para o desenvolvimento e treino de planos integrados e conjuntos, em situações de articulação, ou apoio, com as FSS, de forma a preparar uma possível intervenção em termos reais.

Sob a forma de Decreto-Lei e em resposta ao actual CEDN foi criado o SNGC<sup>92</sup>, porém, até ao momento, não foi desenvolvida qualquer tipo de iniciativa, com vista a operacionalizar o

---

<sup>90</sup> PARECER nº. 147/2001 da Procuradoria Geral da República, cit. 46, p. 29.

<sup>91</sup> Esta interpretação também é vinculada no PARECER nº. 147/2001 da Procuradoria Geral da República, cit. 46.

<sup>92</sup> DECRETO-LEI nº 173/04, cit. 48.

sistema e desenvolver um Plano Nacional de Prevenção e Combate ao Terrorismo que permita uma actuação integrada das forças militares, das FSS e ainda das diversas entidades civis. Este plano deve definir as respectivas responsabilidades nas fases de ameaça, agressão e recuperação e servir de base ao necessário treino conjunto.

Todavia, a falta de um plano não impede que, no âmbito deste trabalho, se possam identificar os princípios de emprego do Exército na PCAT e, nomeadamente, quando em articulação ou apoio com as FSS. Este tema também foi apresentado por Brito no artigo “As Forças Armadas e o Terrorismo”<sup>93</sup> e foi tido em conta no nosso estudo.

A análise por nós realizada constitui uma perspectiva que tem por base a nossa histórica experiência militar, a realidade nacional e de outros países e por fim, um conjunto de necessidades que são apresentadas como factos normativos, mas cuja implementação depende efectivamente de legislação a criar no quadro da segurança e defesa nacionais.

Também, segundo Brito<sup>94</sup>, a iniciativa e o esforço para encontrar soluções para cenários em que as FSS não sejam suficientes ou não possuam determinadas valências específicas, deveria partir destas, pois a segurança interna é de facto a sua missão primária e não das FA. Também é seu entendimento que a coordenação e a cooperação entre as diversas forças que constituem o potencial do país, deve ser clara no sentido de identificar as possíveis lacunas de ambas as partes, para evitar que à sociedade civil, ou eventualmente a outras entidades, possa passar uma ideia de falsa segurança.

#### **4.1. PRINCÍPIOS GERAIS DE EMPREGO**

Logo após o 11 de Setembro, foi levantada a necessidade de criar novos instrumentos legais, tendo em vista uma definição de crise (nacional e internacional) e clarificar os instrumentos para a sua gestão<sup>95</sup>. Considera-se fundamental a definição legal de situação de crise<sup>96</sup>, como forma de estabelecer um conjunto de procedimentos que se enquadram na resposta a uma ameaça terrorista e que se inserem entre as medidas normais em tempo de paz e as excepcionais em estado de sítio e emergência<sup>97</sup>.

---

<sup>93</sup> BRITO, José Augusto de, cit. 64, p. 16-23

<sup>94</sup> De acordo com depoimento de JOSÉ AUGUSTO DE BRITO – Lisboa, 16 de Setembro de 2005. Contra-Almirante, Chefe da Divisão de Operações do EMGFA quando foi entrevistado.

<sup>95</sup> DIRECTIVA Ministerial de Defesa Militar (DMDN-02), cit. 45, p. 6.

<sup>96</sup> VIANA, V. D. Rodrigues, cit.54, p. 162. Segundo o autor, por proposta do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência ao Instituto de Defesa Nacional e por este admitida, *Situação de crise* “é aquela que, face a uma alteração brusca do ambiente interno ou internacional, induz no decisor a percepção de que existe uma ameaça aos interesses nacionais vitais exigindo uma actuação rápida e adequada e da qual pode resultar o envolvimento em hostilidades militares”.

<sup>97</sup> Segundo DAVID, Charles Philippe – *A Guerra e a Paz: Abordagens contemporâneas da Segurança e da Estratégia*, p. 114, a crise está geralmente associada a uma “situação que ameaça os objectivos visados por um grupo, um Estado ou uma etnia, onde o tempo pressiona, onde existe um perigo de escalada, enfim onde se encontra um forte elemento de surpresa política, diplomática e militar. Em suma, a questão é importante, a tensão é elevada e a rapidez de desenvolvimento da crise é pronunciada”.

No plano interno, o emprego das FA em situação de paz ou crise na PCAT, deve depender de decisão do Governo e após autorização do Presidente da República (PR), e será transmitida ao CEMGFA através do Ministro de Defesa Nacional. Esta decisão, como sucede em qualquer operação militar, deve ter subjacente um objectivo político preciso que fundamente e enquadre o envolvimento das forças militares naquele combate. Por outro lado, a decisão pela intervenção das FA, requer uma avaliação dos pressupostos de facto justificativos por parte dos órgãos competentes: o Presidente da República, a Assembleia da República e o Governo<sup>98</sup>.

Podem constituir, pressupostos de facto justificativos para o emprego das FA:

- Uma ameaça ao funcionamento dos sectores de produção e abastecimento alimentar, industrial e energético, dos transportes e das comunicações, porque se trata de interesses vitais para o bem-estar e segurança das populações<sup>99</sup>;
- Uma ameaça de carácter difuso, que possa indiciar um potencial de elevado grau de violência<sup>100</sup>;
- Uma ameaça que requeira capacidades específicas e residentes nas FA para complementar as valências próprias das FSS e de outras componentes não militares<sup>101</sup>;
- A necessidade de contribuir, de forma supletiva, na prevenção e combate ao crime organizado transnacional, especialmente o tráfico de droga, o tráfico de pessoas e as redes de imigração ilegal<sup>102</sup>, pelo facto de serem ameaças subsidiárias do terrorismo transnacional;
- Quando, em determinado momento ou área de actuação, as FSS e demais serviços não estão disponíveis, não existem, ou são insuficientes ao desempenho regular de sua missão.

O emprego das FA deve ser decidido em tempo oportuno, por declaração de estado de crise e de acordo com um Plano Nacional de Prevenção e Combate a Ameaças Terroristas aprovado. Este plano deve contemplar níveis de resposta gradual e abrir excepções para intervenções de baixa probabilidade que aconselhem, pela sua especificidade ou risco, a necessidade de uma autorização por diploma próprio.

O combate anti-terrorista tem carácter permanente e exige perseverança dos agentes envolvidos. O sucesso deste combate depende da obtenção, em tempo oportuno, de informações sobre as organizações terroristas. Nesta área, as FA necessitam de obter e tratar as informações necessárias à condução das suas operações. Actualmente, os Serviços de Informações Militares

---

<sup>98</sup> Mais informação no PARECER N.º. 147/2001 da Procuradoria Geral da República, cit. 46, p. 30.

<sup>99</sup> PARECER N.º. 147/2001 da Procuradoria Geral da República, cit. 46, p. 29

<sup>100</sup> CONCEITO Estratégico Militar (CEM-03), cit. 38.

<sup>101</sup> MISSÕES Específicas das Forças Armadas (MIFA04), cit. 41, MC9.

<sup>102</sup> MISSÕES Específicas das Forças Armadas (MIFA04), cit. 41, MC10.

(SIM) não participam nos órgãos onde esta informação é integrada, coordenada, analisada e difundida. Julga-se que há necessidade de legislação para colmatar esta lacuna.

O processo de decisão deverá ser devidamente reconhecido, com a perfeita identificação de todos os órgãos e entidades envolvidas, assim como a objectivação das suas responsabilidades<sup>103</sup>. Para o processo de decisão, o Primeiro-ministro, se necessário, deve activar o SNGC e envolver as demais entidades previstas para a gestão de crises. Em termos gerais, este processo deve valorizar e sistematizar as funções de identificação, análise, autenticação e antecipação de riscos, tensões e crises e, simultaneamente, melhorar a coordenação entre os sistemas de informações, designadamente a sua articulação operacional<sup>104</sup>.

No âmbito da gestão de crises e nomeadamente em caso de acidente grave, catástrofe ou calamidade<sup>105</sup>, a intervenção das FA no exercício de funções de protecção civil, não vai constituir factor de análise no que respeita aos princípios de actuação, porque as tarefas a executar pelas FA já possuem suporte legal e estão perfeitamente definidas por directiva do CEMGFA e por planos de acção dos Ramos.

## **4.2. PRINCÍPIOS**

Na PCAT, o emprego do Exército vai ser analisado na perspectiva conjunta e quase exclusivamente na ordem interna, por se entender ser o ambiente que levanta mais problemas legais. Assim, o emprego das FA deverá pautar-se pelos seguintes princípios<sup>106</sup>:

- As FSS são os primeiros responsáveis pela PCAT, pelo que as FA, sempre que possível, não as devem substituir nas respectivas funções;
- De acordo com a escalada das potenciais ameaças, as diferentes forças devem concentra-se por áreas de responsabilidade onde exercem o respectivo Comando e Controlo;
- Sempre que possível e necessário, as operações devem ser conjuntas e em articulação, ou apoio, da entidade responsável pela respectiva área de actuação;
- Sempre que possível, nas áreas sob a responsabilidade das FA, as operações devem ser conjuntas, para que as FSS possam ser utilizadas em tarefas que envolvam o contacto directo com as populações e consequentemente possam por em causa a liberdade e os direitos fundamentais dos cidadãos;

---

<sup>103</sup> DIRECTIVA Ministerial de Defesa Militar (DMDN-02), cit. 45, p. 6.

<sup>104</sup> DIRECTIVA Ministerial de Defesa Militar (DMDN-02), cit. 45, p. 8.

<sup>105</sup> As consequências de um acto terrorista enquadram-se nas definições de acidente grave, catástrofe ou calamidade.

<sup>106</sup> Os princípios apresentados são resultado da análise deste trabalho, de que resultou também algumas adaptações aos enunciados por BRITO, José Augusto de, cit. 64, p. 18-19.

- Nas missões conjuntas, qualquer das forças que esteja em articulação ou apoio de outra que seja responsável pela área de actuação, se a situação o exigir pode ficar total ou parcialmente sob o controle operacional<sup>107</sup> dessa;
- As FA devem actuar de modo supletivo, em articulação ou apoio das FSS, sempre que se esgotarem ou se preveja vir a esgotar, as suas capacidades e de forma a gerar capacidades operacionais que possam colmatar as insuficiências ou complementar as suas valências;
- As FA devem actuar de acordo com Planos de Acção Conjuntos, ou ordens específicas que definam claramente: a missão, as tarefas, as relações de comando, as instruções de coordenação, as áreas de responsabilidade, as condições de intervenção e as respectivas regras de empenhamento, bem como as responsabilidades dos diversos intervenientes no processo;
- Perante situações não previstas nos planos e, caso a caso, os objectivos militares devem ser rigorosamente definidos em diploma próprio, que contenha a decisão das entidades governamentais responsáveis e as instruções específicas para a situação em particular.

Ao actuar em território nacional, as FA podem defrontar-se com situações tipo da responsabilidade das forças policiais. A utilização da força por parte de militares, naquelas situações, deverá merecer análise cuidada e pressupõe a existência de Regras de Empenhamento claramente entendidas, treinadas e consciencializadas pelos militares. A possível actuação de forças militares deve ter em conta, no mínimo, as seguintes situações:

- As FA só devem ser envolvidas na PCAT quando a segurança das suas unidades, forças e instalações estiver salvaguardada, pelo que apenas em condições excepcionais, com riscos devidamente assumidos pelas autoridades políticas e militares, as FA poderão violar esta regra;
- Sempre que houver necessidade de empregar medidas extremas, a força ou a entidade responsável, devem alertar a população acerca dessa intenção;
- Um comando militar que cumpre determinada missão tem o dever de comunicar superiormente as alterações da situação inicial que possam levar à inadequação da respectiva intervenção militar;
- As circunstâncias, condições, grau e modo em que a força ou acções, susceptíveis de ser interpretadas como provocatórias, podem ou não ser exercidas.

---

<sup>107</sup> ESTADO-MAIOR do Exército (EME) – RC 130-1 Operações, p. 4-6. De acordo com este regulamento, tem-se como controle operacional a autoridade que é conferida, a um comandante para dirigir forças no desempenho de missões ou tarefas específicas, pormenorizando a execução se necessário. Não tem competência disciplinar, nem pode determinar missões ou delegar nos comandos subordinados qualquer tipo de autoridade relacionado com as forças sob controlo.

### **4.3. SÍNTESE CONCLUSIVA**

Em termos gerais, as FA podem cumprir missões no âmbito da PCAT em articulação, ou apoio, com as FSS, em complemento das suas valências orgânicas ou actuando de forma supletiva em qualquer outra situação desde que necessária e legalmente prevista. Porém verifica-se a necessidade de estabelecer em lei:

- Os pressupostos de facto justificativos para o emprego das FA na PCAT, os órgãos competentes por esta avaliação e a responsabilidade pelo processo de decisão;
- A definição de estado de crise, que a nível interno e após declaração, enquadre a necessidade de envolvimento das FA, em situações cuja ameaça está entre a paz e o estado de sítio e emergência ou ainda o conflito;
- A responsabilidade aos diversos níveis pela condução das operações;
- Os princípios e as normas que permitam identificar a forma como as FA e as FSS se podem articular ou apoiar;
- As missões ou tarefas em que as FA podem ser empregues em articulação, ou apoio, com as FSS e em que condições;
- Normas específicas que estabeleçam de forma objectiva as condições de emprego das FA, tais como: possíveis áreas de intervenção, relações de comando e condições de emprego da força;
- As diversas entidades e as respectivas responsabilidades na elaboração de Planos Integrados de PCAT;
- A definição clara da forma como o SNGC interage com o Comando Operacional que conduz as operações de PCAT como um todo;
- A integração do SIM nos SIRP e a criação dos mecanismos necessários para a eficácia no intercâmbio de informações a nível nacional e internacional.



## 5. TIPOS DE OPERAÇÕES, ESTRUTURAS E MEIOS

Neste capítulo, vamos fazer a análise das medidas militares na PCAT e os tipos de operações, tendo por base respectivamente, um modelo de combate ao terrorismo e o conceito de defesa da OTAN<sup>108</sup>. O modelo apresentado oferece uma resposta global integrada e permite um melhor entendimento e sistematização da possível contribuição do Exército face a uma ameaça terrorista. O conceito da OTAN apresenta quatro tipos de operações militares que vão ser adoptadas no desenvolvimento deste trabalho: o anti-terrorismo, o contra-terrorismo, a gestão de consequências e a cooperação militar. Em cada uma destas operações vão ser descritas as suas principais tarefas e como resultado da análise, a indicação de quais as capacidades inscritas no SFN que por norma as poderão executar.

Na sequência das operações que a OTAN preconiza, iremos identificar as suas principais incidências na estrutura e meios do Exército, tendo por base as necessidades principais para a PCAT, o SFN e a LPM. Esta análise tem por objectivo verificar a realidade actual do Exército e as principais acções a desenvolver com vista a obter a estrutura de forças e meios que mais se adequa a este tipo de operações.

### 5.1. MODELO DE COMBATE AO TERRORISMO

O esforço na PCAT deve ser estruturado com base num modelo que ofereça uma resposta global e integrada, capaz de fazer face a uma ameaça terrorista e que permita projectar o potencial de um Estado de forma a garantir uma postura de prevenção e protecção em tempo de paz e que evolua para uma postura de protecção e combate em ambiente de crise e de conflito. Tendo por base a necessidade de melhor entender e sistematizar a possível contribuição do Exército face a esta ameaça, vamos adaptar o modelo de análise criado pela RAND<sup>109</sup>, que foi empregue para avaliar e comparar as medidas de combate ao terrorismo em diversos países na Europa, para um modelo de PCAT que assenta em quatro dimensões: os *Desafios*, as *Medidas*, os *Actores* e as *Fases*<sup>110</sup>.

A dimensão «*Desafios*» faz a análise da natureza das ameaças e dos ataques terroristas que já ocorreram no passado e os hipotéticos que podem ter lugar no presente ou constituir uma ameaça no futuro. É com base nesta análise, que se listam as potenciais ameaças ou ataques terroristas,

---

<sup>108</sup> FINAL Decision on MC 472, cit. 9.

<sup>109</sup> A RAND é uma organização que apoia o desenvolvimento de políticas e actos de tomada de decisão através da investigação e análise. O sistema de análise e o estudo comparativo de vários países da Europa é apresentado em: LINDE, Eric Van De, [et al.] – Quick Scan of Post 9/11 National Counter - Terrorism Policymaking and Implementation in Selected European Countries [em linha]. Leiden : RAND Europe, 2002. Disponível em <http://www.rand.org>.

<sup>110</sup> Este sistema é referido, de forma mais desenvolvida por FERREIRA, Pedro. N. A., cit. 13, p. 128-132.

os designados desafios, e é com estes desafios que um Estado deve organizar a sua defesa, que passa necessariamente pela prevenção, dissuasão, aplicação de uma resposta e por fim, a recuperação caso se concretize um ataque.

No caso nacional, tendo em conta o actual enquadramento legal, interessa caracterizar a ameaça quanto à sua origem e quanto aos efeitos que pretende produzir, conforme o quadro<sup>111</sup> que se apresenta e no sentido de melhor clarificar a legitimidade de intervenção.

| QUADRO 2: AMEAÇA |               |   |
|------------------|---------------|---|
| Origem           | Efeitos       | Observações   |
| Interna          | Ordem interna | Ameaça com baixa probabilidade de ocorrência.   |
|                  | Ordem externa | O território nacional é utilizado como santuário. Ameaça com baixa probabilidade de ocorrência.   |
| Externa          | Ordem interna | A ameaça actua a partir de um santuário exterior ao território nacional. A ter lugar uma acção terrorista em território nacional, este é o cenário mais provável. |
|                  | Ordem externa | É um tipo de ameaça que se coloca no âmbito das organizações internacionais que Portugal é parte. Ameaça com alta probabilidade de ocorrência.                    |

Esta dimensão deve ser analisada pelas diversas entidades responsáveis pela segurança de um Estado e pode aparecer espelhada nos mais diversos documentos nacionais e internacionais, sob a forma de ameaças e factores de risco. No entanto no caso nacional cabe ao SIRP dissecar e integrar estes desafios. É importante que se defina rapidamente a forma de integração do futuro Serviço de Informações Militar (SIM)<sup>112</sup>, responsável pela identificação dos desafios na vertente operacional e que sejam necessários à execução das missões específicas das FA. A nível internacional, cabe ao Estado português, encontrar os meios de intensificar e acelerar o intercâmbio de informações operacionais. Assim, para dimensão «Desafios», o trabalho de pesquisa desenvolvido na área das informações constitui o seu principal pilar de sustentação.

A dimensão «*Medidas*» compreende o conjunto das acções necessárias para dar resposta aos desafios. Esta resposta deve ser dividida em sub-dimensões ou níveis de resposta. No âmbito deste trabalho foram utilizados os níveis: estratégico, operacional e quando necessário o tático.

As medidas ao nível estratégico são planeadas a longo prazo e inserem-se em objectivos estratégicos nacionais ou das alianças ou organizações de que Portugal faz parte. Um dos objectivos fundamentais do Estado português é o de manter a segurança da colectividade nacional e contribuir para a estabilidade e segurança internacionais<sup>113</sup>. Para atingir esse objectivo, as FA, no cumprimento de decisão do governo e após autorização do Presidente da República deverão actuar em articulação, ou apoio, com as FSS no sentido de dissuadir, pela sua postura e pela capacidade de resposta, a prática de agressões terroristas no território nacional, ou

<sup>111</sup> LEANDRO, Francisco, cit. 52, p. 34.

<sup>112</sup> Caso esta terminologia venha a ser adoptada.

<sup>113</sup> BRITO, José Augusto de, cit. 64, p. 20.

nas áreas sob jurisdição nacional. Ao nível externo e no cumprimento de compromissos assumidos, as FA colaborarão com as forças aliadas e com os parceiros na prossecução de objectivos comuns. Em ambos os casos deverão colaborar na minimização dos danos causados pelas agressões terroristas.

As medidas ao nível operacional garantem a ligação entre os objectivos estratégicos e os táticos de emprego das forças. Nesse sentido, quer a nível interno, quer a nível externo, as FA deverão preparar-se para executar medidas defensivas, as denominadas operações de anti-terrorismo, medidas ofensivas ou operações de contra-terrorismo, gestão de consequências, cooperação militar e protecção das forças em qualquer tipo de medida ou operação.

Com vista a prevenir e dissuadir actos terroristas, as acções no âmbito do anti-terrorismo, têm por finalidades evitar as causas e o desenvolvimento das capacidades das organizações terroristas e demonstrar capacidades e vontade de responder a todos os actos terroristas. Para neutralizar esses mesmos actos, as acções de contra-terrorismo têm por finalidade desarticular e destruir as organizações terroristas. Para conter ou recuperar de um ataque, a gestão de consequências, tem por finalidades circunscrever as actividades e os efeitos das acções de terror e restabelecer a ordem anterior ao acto terrorista<sup>114</sup>. Por fim a cooperação militar tem por objectivo desenvolver e implementar políticas de PCAT com diversas entidades nacionais e internacionais. Esta dimensão vai ser desenvolvida no ponto seguinte, a quando da abordagem dos tipos de operações.

A dimensão «**Actores**» identifica os responsáveis pela definição dos desafios e pelas medidas a implementar. Podem existir sub-dimensões como por exemplo: regional, distrital e local; civil e militar; público e privado ou ainda ao nível das responsabilidades individuais. A responsabilidade dos actores é dar a resposta adequada aos desafios.

Porém, como poderemos constatar, a relação entre as três dimensões (desafios, medidas e actores) é dinâmica e complexa, pelo que um actor pode ser responsável por várias medidas e um desafio pode requerer medidas de vários actores. Tendo por base este facto incontornável é urgente estabelecer um Plano Nacional de PCAT, que clarifique as responsabilidades e minimize os inevitáveis efeitos da complexidade da PCAT.

A dimensão «**Fase**» permite enquadrar no tempo a análise da resposta tridimensional apresentada anteriormente. Para tal são distinguidas três fases no tempo: antes do ataque ou fase de pré-ataque; durante o ataque ou imediatamente após, a chamada fase de trans-ataque; e depois do ataque ou fase de pós-ataque. Durante estas fases podem ser tomadas medidas específicas.

---

<sup>114</sup> LEANDRO, Francisco, cit. 52, p. 34

A **fase de pré-ataque** engloba as medidas de preparação, prevenção, protecção e dissuasão. Embora o trabalho dos serviços de informações seja transversal a todas as fases, os seus resultados alcançados neste período são fundamentais, para que outras entidades possam executar as medidas necessárias no âmbito do anti-terrorismo, para evitar ou minimizar os acontecimentos. Nesta fase, é fundamental considerar todas as formas de negar aos terroristas toda a informação, que eles precisam para planejar e executar um ataque. Assim, é necessário introduzir, sempre que possível, um conjunto de factores de carácter aleatório nos procedimentos de rotina, aumentar a defesa de potenciais objectivos e introduzir numa possível acção terrorista um grau de risco que se torne inaceitável para os terroristas.

A resposta na **fase de trans-ataque** inclui a detecção, interdição e ainda a mitigação. Nesta fase, além das informações e das medidas do anti-terrorismo, torna-se necessário a execução de medidas no âmbito do contra-terrorismo.

A **fase de pós-ataque** encerra com a totalidade das medidas, desde a recuperação, contra-ataque e a implementação das lições aprendidas no ciclo da PCAT. Como se pode observar a prioridade vai ser a gestão de consequências, no entanto qualquer das outras actividades não pode parar, correndo-se o risco da situação se agravar no espaço e no tempo.

Convém salientar, que no domínio da gestão de consequências as FA têm vindo a opor-se à percepção, muito difundida no meio civil, de que se encontram devidamente equipadas para colmatar as deficiências que as organizações civis revelam. Trata-se de uma situação perigosa pois induz uma atitude de falsa segurança nas entidades civis responsáveis<sup>115</sup>.

## **5.2. TIPOS DE OPERAÇÕES**

### **5.1.1. Anti-terrorismo**

Com as medidas defensivas do anti-terrorismo pretende-se aumentar a dificuldade de acção nos potenciais objectivos, bem como desenvolver procedimentos para detectar o possível planeamento de acções terroristas antes que estas possam acontecer, reduzindo assim a probabilidade de ocorrência de um ataque terrorista.

As actividades principais da fase defensiva / preventiva visam essencialmente o conhecimento e a avaliação da ameaça, a prevenção contra a sua concretização e o planeamento das acções, para fazer face a possíveis actos terroristas. Para Romana, a internacionalização do terrorismo,

---

<sup>115</sup> Depoimento de José Augusto de Brito – Lisboa, 15 de Setembro de 2005. Chefe da Divisão de Operações do Estado-Maior-General das Forças Armadas quando foi entrevistado.

conduziu a um multilateralismo anti-terrorista, que para ser eficaz “implica a existência de uma elevada capacidade de resposta, em tempo útil, na detecção e neutralização da ameaça”<sup>116</sup>.

Tendo por base a publicação *Joint Pub 3-07.2*<sup>117</sup>, as tarefas a executar pelas FA no âmbito do anti-terrorismo estão organizadas fundamentalmente em actividades a desenvolver e medidas base a implementar. As principais actividades são: a *Recolha de Informações*, a *Avaliação da Ameaça*, a *Prevenção do Crime (Segurança Operacional, a Protecção de Pessoal e a Segurança Física)*, a *Determinação da Autoridade Responsável e Área de Jurisdição*, e o *Planeamento da Gestão de Crise*».

A *Recolha de Informações* é imprescindível e fundamental para o planeamento e condução de qualquer das operações de PCAT, pois a sua análise permite conhecer e determinar as potenciais ameaças. Esta actividade é de tal forma importante, que assume a par da reacção a um incidente terrorista, a maior prioridade neste combate. A expressão, «a par», pretende transmitir a ideia de que na área das informações, o trabalho é transversal ao espectro das operações, pois, tal como a ameaça, a necessidade de informações flui no tempo e não pode parar.

A *Avaliação da Ameaça* é um processo que permite compilar e examinar toda a informação disponível, com a finalidade de identificar os indicadores de possíveis ameaças ou actividades terroristas e que através da sua análise se possa determinar as vulnerabilidades dos possíveis alvos. Uma boa avaliação da ameaça aumenta a probabilidade de antever o tipo e o momento de um ataque terrorista, ou seja, a informação suficiente para que se possam tomar medidas para neutralizar a ameaça ou as condições para a sua concretização.

A *Prevenção do Crime* consiste fundamentalmente em tomar medidas para «endurecer» os potenciais alvos a ataques terroristas. É nesta actividade que há necessidade de tomar as **medidas base a implementar** no âmbito do anti-terrorismo, tais como: a *Segurança Operacional*, a *Protecção de Pessoal* e a *Segurança Física*. A implementação destas medidas de forma complementar e integrada com as informações reduz a vulnerabilidade de um alvo a um ataque terrorista.

A *Determinação da Autoridade Responsável e Área de Jurisdição* depende fundamentalmente do quadro legal vigente. Como já foi referenciado anteriormente, a PCAT a nível interno é primariamente uma missão das FS, sendo que a competência para a investigação do crime de terrorismo, é reservada à Polícia Judiciária. O mesmo quadro legal, sustenta a possibilidade da participação das FA nestas missões, caso se concretizem determinadas situações específicas, que serão avaliadas no quadro das competências da *Defesa* e da *Segurança*

---

<sup>116</sup> ROMANA, Heitor – O Novo modelo do terrorismo islâmico: desafios à análise em informações estratégicas, p. 261.

<sup>117</sup> JOINT PUB 3-07.2, cit. 14, p. IV-1 – IV-9

*Nacional*. Outras disposições ainda não passaram de puras referências ou intenções que é necessário legislar.

O *Planeamento da Gestão de Crise* prospectiva possíveis cenários de intervenção e estabelece os respectivos planos de resposta. Em termos de coordenação, esta resposta a nível nacional é dada através do SNGC, que apoia o Primeiro-Ministro no processo de tomada de decisão, bem como na sua execução, em situações de crise<sup>118</sup>. As decisões são tomadas de modo a permitir aos órgãos de soberania mobilizar as reservas e as instituições necessárias para fazer face às consequências do terrorismo<sup>119</sup>. Porém, o planeamento da gestão de crise tem como objectivo primário, a execução dos planos de activação e a utilização dos recursos locais, a par da necessidade de prover os mecanismos necessários para obter o apoio de recursos, que ficam fora do controle local. As FA estão representadas no SNGC pelo CEMGFA que integra o Gabinete de Crise, pelo que deverão participar em todo este processo. No entanto, constata-se que desde a publicação do Decreto-Lei, o SNGC ainda não desenvolveu qualquer iniciativa, com vista a operacionalizar o sistema e a testar as suas funções e responsabilidades, pelo que a sua estrutura e meios necessários ainda não foi validada.

A *Segurança Operacional* (OPSEC) é uma medida que tem por principal objectivo, negar a informação a um adversário, acerca das nossas capacidades e intenções. A OPSEC no âmbito da PCAT, tem como prioridade o controlo de informações e actividades que, se detectadas, podem permitir a um terrorista a exploração das fraquezas de um alvo e neutralizar ou diminuir a capacidade de resposta a um incidente. Os terroristas utilizam fundamentalmente quatro actividades para a recolha de informação: HUMINT<sup>120</sup>, SIGINT<sup>121</sup>, PHOTOINT<sup>122</sup> e por fim os Padrões Operacionais<sup>123</sup>. Para implementar esta medida os procedimentos de OPSEC, podem incluir:

- A protecção de itinerários e planos de deslocamentos;
- A eliminação de padrões de movimentos e segurança;
- O evitar estereótipos em operações;
- A protecção de plantas de construções e instalações, listas de pessoal por funções e listas de entidades importantes;
- A integração da OPSEC com os programas de segurança física e de protecção de pessoal;

---

<sup>118</sup> DECRETO-LEI n.º 173/04, cit. 48.

<sup>119</sup> CONCEITO Estratégico de Defesa Nacional, cit. 115, Parágrafo 6.2.

<sup>120</sup> Tem como característica fundamental a utilização do elemento humano para recolher informações sobre as capacidades, intenções e actividades do alvo.

<sup>121</sup> Tem como fonte, todas as formas de radiação de sinal, como por exemplo o equipamento de comunicações.

<sup>122</sup> Recolha ou interpretação fotográfica do alvo.

<sup>123</sup> Os padrões operacionais, ou as rotinas, são uma das maiores fontes de informação para os terroristas. Muitas das táticas terroristas estão intimamente ligadas à descoberta destas rotinas.

- A protecção dos meios e produtos das comunicações;
- O conhecimento das técnicas usadas pelos terroristas para recolher informações;
- A implementação de acções de formação ao pessoal que se pode constituir em alvo.

A **Protecção de Pessoal** na PCAT é o conjunto de medidas que são implementadas para proteger as pessoas ou ainda a auto-protecção contra actos criminosos ou terroristas. Uma boa avaliação da ameaça permite identificar as pessoas propensas a serem um alvo terrorista. A prevenção para fazer face a estes ataques depende do planeamento e uso de medidas de protecção de pessoal, no entanto reconhecer uma possível ameaça e agir de forma a reduzir o respectivo risco, continua a ser a forma mais eficaz de prevenção. O desenvolvimento de programas que incluem planeamento, formação, consciencialização e a utilização de medidas de protecção de pessoal adequadas ao nível da ameaça ou ainda de protecção de entidades e pessoal considerado de alto risco, constituem os seus principais objectivos.

A **Segurança Física** visa proteger informações, instalações e pessoal de actos terroristas, impedindo o acesso sem autorização a equipamento, material e documentos. Os principais objectivos da segurança física relacionados com a PCAT são: identificar vulnerabilidades físicas em instalações ou unidades e tomar as medidas apropriadas para reduzir ou eliminar essas vulnerabilidades; envolver o pessoal da instalação ou unidade, na implementação de um plano de segurança física e tornar os alvos mais difíceis de atacar, aumentando assim o risco potencial para os terroristas.

Antes de entrar em questões de capacidades ou unidades específicas, convém alertar que as actividades ou medidas no âmbito do anti-terrorismo são da responsabilidade de qualquer tipo de força, quer ao nível da Componente Fixa ou Territorial (CFT), quer da COP do SFN. Esta realidade não é nova e pode ser observada nos Planos de Segurança obrigatórios em todas as Unidades, Estabelecimentos e Órgãos (UEO) do Exército. Estes planos obedecem a normas reguladoras de estados de segurança<sup>124</sup>, que quando declarados face à possibilidade ou probabilidade de ocorrência de determinada ameaça, obrigam a um conjunto de actividades e medidas suplementares às que se executam normalmente. As actividades e medidas referidas nos *Estados de Segurança*, inserem-se perfeitamente neste tipo de operação.

O quadro que se segue apresenta a análise das tarefas do anti-terrorismo que mais se adequam às capacidades inscritas no SFN.

---

<sup>124</sup> Estados de segurança e medidas a adoptar em cada estado, definidos na DIRECTIVA Nº 01/90 – Normas Reguladoras dos Estados de Segurança do EME/DO/3ªREP de 31JAN90.

| <b>QUADRO 3: PRINCIPAIS TAREFAS NO ANTI-TERRORISMO POR CAPACIDADE DO SFN</b> |  |
|--|--|
| <b>Capacidade (SFN)</b>  | <b>Tarefas</b>   |
| Comando, Controlo e Comunicações   | Contribuir para a recolha de informações; fazer ao seu nível a avaliação da ameaça, executar e contribuir na execução de planos; exercer o comando e controlo e a coordenação com outras FSS; participar, implementar e controlar medidas no âmbito das OPSEC, da protecção de pessoal e segurança física.   |
| Informações, Vigilância e Reconhecimento                                     | Obter, processar e difundir a informação, em tempo oportuno; contribuir para a avaliação da ameaça.  |
| Reacção Rápida   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Forças de Operações Especiais: recolher informações, proteger entidades.</li> <li>– Outras forças: recolher informações, executar a segurança operacional, proteger pessoal e executar a segurança física através da defesa de áreas e pontos sensíveis.</li> </ul>   |
| Intervenção e Mecanizada   | Recolher informações, executar a segurança operacional, proteger pessoal e executar a segurança física através da defesa de áreas e pontos sensíveis.  |
| Defesa Imediata dos Arquipélagos   |  |
| Apoio Geral  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Unidades de Artilharia Antiaérea: executar a segurança operacional, executar a defesa antiaérea de áreas e pontos sensíveis do Território Nacional;</li> <li>– Polícia do Exército: executar a segurança operacional, proteger entidades e pessoal e executar a segurança física através da defesa de áreas e pontos sensíveis;</li> <li>– Engenharia: executar a segurança operacional, executar a segurança física;</li> <li>– Companhia de Defesa Nuclear, Biológica, Química e Radiológica (NBQR): proteger pessoal;</li> <li>– Unidades de Apoio de Transportes, manutenção e Reabastecimento e Serviços: executar apoio geral.</li> <li>– Equipas de Inactivação de Engenheiros Explosivos: proteger pessoal e executar a segurança física.</li> <li>– Companhia Geral CIMIC: recolher informações; colaborar no planeamento de gestão de crises e executar a segurança operacional.</li> <li>– Operações Psicológicas: participar na segurança operacional.</li> </ul> |
| Sustentação Logística da Força   | Executar apoio geral.  |
| Sobrevivência e Protecção da Força   | Recolher informações, executar a segurança operacional, proteger pessoal e executar a segurança física através da defesa de áreas e pontos sensíveis.  |
| Execução de Missões de Interesse Público                                     | Executar a Segurança Operacional, proteger pessoal e executar apoio geral.   |

### 5.1.2. Contra-terrorismo

O contra-terrorismo compreende um conjunto de medidas ofensivas, normalmente reactivas, que são tomadas para prevenir, dissuadir ou ainda como resposta a um incidente e podem incluir o contacto directo com a força terrorista para a resolução da situação. O objectivo é que o incidente termine com o mínimo de perdas, quer em termos de vidas, quer em termos de destruição de propriedade<sup>125</sup>.

Esta fase deve validar a extensa preparação, o planeamento e as medidas de resposta estabelecidas num plano de PCAT. No entanto e como já foi referido anteriormente, alguns

<sup>125</sup> Para CAILLAUD, Franck Emmanuel; DELAMOTTE, Bruno – Terrorismo e Contra-terrorismo depois dos Atentados do 11 de Setembro de 2001, p. 69, o contra-terrorismo deve beneficiar as “operações pontuais selectivas, permitindo tratar todo o objectivo convenientemente identificado, como alvo.



aspectos do anti-terrorismo têm continuidade nesta fase, nomeadamente a recolha e tratamento das informações.

A resposta a um incidente terrorista requer a conjugação de capacidades especiais. Assim, antes de uma possível resposta, o incidente deve ser identificado como um acto terrorista e não como um incidente de criminalidade comum e só após esta verificação é que o plano de operações (plano de contingência) deve ser posto em execução tão cedo quanto possível.

No âmbito do contra-terrorismo, verifica-se que as forças mais adequadas e que normalmente são utilizadas para as tarefas relacionadas com esta missão, são as FOE<sup>126</sup>, pois essas mesmas tarefas a executar estão enquadradas nas suas missões primárias, tais como:

- As operações de reconhecimento especial para recolha de informações críticas especialmente em meio hostil;
- As operações de acção directa contra bases, campos de treino ou esconderijos, para captura de elementos operacionais ou colaboradores e a libertação de pessoal ou recuperação de material sensível retido;
- A cooperação, materializada pela assistência militar em apoio de países amigos onde cidadãos ou interesses portugueses possam constituir-se como alvo, contribuindo-se desta forma indirecta para a sua segurança.

As principais tarefas relacionadas com o contra-terrorismo<sup>127</sup> são as seguintes:

- **Operações de Informação** – estas operações visam criar um plano que permita rapidamente integrar as informações já existentes com aquelas que são recolhidas no momento e no local do incidente, para permitir uma avaliação e reacção adequadas.
- **Negociação de Reféns** – a negociação de reféns constitui-se numa tarefa muito sensível e deve ser efectuada por pessoal especializado e preparado para o efeito.
- **Resgate de Reféns** – uma acção de resgate de reféns é normalmente executado após uma acção terrorista em que, de forma planeada ou por razões de contingência, elementos humanos ficaram sob controlo do grupo terrorista e em que durante a gestão da situação de crise, não seja possível a sua libertação por outros meios (negociação ou rendição dos terroristas). Esta tarefa é extraordinariamente complexa, pois envolve o valor mais precioso, a vida humana, pelo que é executada por forças especializadas e treinadas para o efeito.

---

<sup>126</sup> Este facto é referido no FINAL Decision on MC 472, cit. 9, p. 1-9 – 1-10. No entanto, normalmente só parte destas forças é que têm treino intensivo e específico nesta área, como refere o FM 3-05.20 (FM 31-20) – Special Forces Operations, p. 2-17.

<sup>127</sup> Com base em JOINT Publication 3-05 – Doctrine for Joint Special Operations, p. II-9.

- **Recuperação de Material Sensível** – uma acção de recuperação deste tipo de material sob controlo de organizações terroristas, requer capacidades especiais para evitar que a acção possa levar à destruição desse mesmo material.
- **Assalto a Posições Terroristas** – o assalto a posições terroristas é uma acção ofensiva, que quando levada a cabo por forças militares, deve ser efectuada por FOE ou por outro tipo de forças de acordo com a situação, ou ainda a utilização combinada de ambas as forças.

A nível nacional as FOE<sup>128</sup> têm realizado um intenso e sustentado treino operacional nesta área e constitui uma das prioridades de parte do encargo operacional do Centro de Instrução de Operações Especiais (CIOE). Esta prioridade tem-se reflectido ao nível dos cursos, do treino operacional, dos exercícios e da aquisição de material específico através da LPM. Esta orientação tem-se reflectido ainda ao nível dos intercâmbios no âmbito da instrução entre as FOE e os Grupos de Operações Especiais (GOE) da PSP e da GNR e mais recentemente com elementos da PJ.

Em Outubro de 2004, o CIOE começou a dar acções de formação, destinadas a Instrutores de Tiro da PJ, através de um curso de “tiro a curtas distâncias”. Na sequência desta última acção de formação, o Director do Departamento de Armamento e Segurança da PJ, reconheceu que o referido curso, “engloba um conjunto de ensinamentos e conduz ao domínio de técnicas e tácticas, que lhes parecem ser de total adequação a situações de alto risco no desenvolvimento de acções de combate ao crime”. Também é referido que esta iniciativa decorre da convicção da necessidade dos agentes policiais terem de estar melhor preparados para enfrentar o tipo de escalada de violência que se tem observado<sup>129</sup>.

| QUADRO 4: PRINCIPAIS TAREFAS NO CONTRA-TERRORISMO POR CAPACIDADE DO SFN |  |
|---|--|
| Capacidade (SFN)  | Tarefas  |
| Comando, Controlo e Comunicações  | Contribuir para a recolha de informações; executar e contribuir na execução de planos; exercer o comando e controlo e a coordenação com outras FSS.  |
| Informações, Vigilância e Reconhecimento                                | Obter, processar e difundir a informação, em tempo oportuno; contribuir para a avaliação da ameaça.  |
| Reacção Rápida  | – Forças de Operações Especiais: executar operações de informação, acções directas sobre alvos terroristas, negociação de reféns <sup>130</sup> , resgate de reféns, recuperação de material sensível e assaltar posições terroristas.<br>– Outras forças: assaltar aposições terroristas. |

<sup>128</sup> De acordo com depoimento de ANTÓNIO AUGUSTO – Lamego, 19 de Setembro de 2005. Comandante do Centro de Operações Especiais quando foi entrevistado.

<sup>129</sup> POLÍCIA JUDICIÁRIA, Directoria Nacional da Polícia Judiciária, Departamento de Armamento e Segurança, OFÍCIO n.º 004504 de 06 de Maio de 2005. Disponível no GAB/CEME.

<sup>130</sup> No caso nacional as FOE não têm formação e treino nesta tarefa, mas o conhecimento deste processo e as suas possíveis implicações, são fundamentais para o planeamento e execução da potencial tarefa de resgate desses mesmos reféns.

| Capacidade (SFN)                      | Tarefas                                  |
|---------------------------------------|--|
| Intervenção                           | Apoiar ou assaltar posições terroristas. |
| Mecanizada                            |  |
| Defesa Imediata dos Arquipélagos      |  |
| Apoio Geral                           | Apoiar ou assaltar posições terroristas. |
| Sustentação Logística da Força        |  |
| Sobrevivência e Protecção da Força    |  |
| Execução de Missões Interesse Público |  |

### 5.1.3. Gestão de consequências

A operação gestão de consequências é uma missão de natureza não militar, que pode ser cometida às FA em cooperação com as estruturas civis.

Para resumir a intervenção das FA ao nível das missões de interesse público, vamos apresentar o que é referido no Livro Branco de Defesa Nacional: “as missões de interesse público atribuídas às FA abrangem assim um vasto leque determinante no desenvolvimento de capacidades necessárias, nomeadamente aquelas que poderão realizar-se em apoio do Serviço Nacional de Protecção Civil (SNPC), para fazer face a situações de catástrofe<sup>131</sup> ou calamidade pública, no apoio à satisfação das necessidades básicas das populações, na fiscalização da Zona Económica Exclusiva (ZEE), na busca e salvamento, na protecção do ambiente, na defesa do património, na prevenção de incêndios e na realização de missões de estudo no âmbito da cartografia, hidrografia e oceanografia”<sup>132</sup>.

No sentido de especificar algumas formas de colaboração das FA, vamos enumerar algumas que decorrem do artigo 3º do Decreto Regulamentar n.º 18/93, na qualidade do exercício de funções de protecção civil<sup>133</sup> e que estão mais directamente relacionadas com a PCAT:

- Apoio em pessoal não especializado e a organização e montagem de acampamentos de emergência;
- Apoio em pessoal especializado para reforço do pessoal civil, nomeadamente no campo da saúde;
- Participação em acções de busca e de salvamento de pessoas e bens;
- Disponibilização de meios de transporte;
- Fornecimento de alimentação, géneros alimentares, abastecimento de água e alojamento de emergência;

<sup>131</sup> Segundo VIANA, V. D. Rodrigues, cit. 54, p. 134, podem incluir incidentes provocados por armas CBRNE (*Chemical, biological, radiological, nuclear, and enhanced high explosive*).

<sup>132</sup> LIVRO Branco de Defesa Nacional, cit. 73, p. 23-24.

<sup>133</sup> DECRETO Regulamentar n.º 18/93 que regula o exercício de funções de protecção civil pelas FA.

- Prestação de auxílio no domínio da saúde, nomeadamente na hospitalização e evacuação de feridos e doentes;
- Execução de reconhecimentos terrestres, aéreos e marítimos;
- Prestação de apoio em telecomunicações.

O quadro que se segue apresenta a análise das tarefas na gestão de consequências que mais se adequam às capacidades inscritas no SFN.

| <b>QUADRO 5: PRINCIPAIS TAREFAS NA GESTÃO DE CONSEQUÊNCIAS POR CAPACIDADE DO SFN</b>  |  |
|---|--|
| <b>Capacidade (SFN)</b>   | <b>Tarefas</b>   |
| Comando, Controlo e Comunicações  | Contribuir para a recolha de informações; fazer ao seu nível a avaliação da ameaça, estabelecer redes de comunicações; exercer o comando e controlo e a coordenação com outras FSS e outras entidades; implementar procedimentos de tomada de decisão de acordo com a situação; gerir a informação disponível e a ser libertada para os meios de comunicação social.   |
| Informações, Vigilância e Reconhecimento  | Obter, processar e difundir informação, em tempo oportuno; contribuir para a avaliação da ameaça.  |
| Reacção Rápida  | Intervir rapidamente de acordo com as possibilidades e em condições especiais. Participar em missões de interesse público e exercer funções de protecção civil de acordo com os planos estabelecidos ou à ordem, tendo por referência as principais valências das forças.  |
| Intervenção;<br>Mecanizada;<br>Defesa Imediata dos Arquipélagos   | Participar em missões de interesse público e exercer funções de protecção civil de acordo com os planos estabelecidos ou à ordem, tendo por referência as principais valências das forças.   |
| Outras Capacidades:<br>Apoio Geral,<br>Sustentação Logística da Força,<br>Sobrevivência e Protecção da Força,<br>Execução de Missões de Interesse Público | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Polícia do Exército: colaborar em situações de controlo e regulação de movimentos em situação de perturbação do normal funcionamento da sociedade;</li> <li>– Unidades de Engenharia de Apoio Geral: executar trabalhos de limpeza e normalização de espaços que tenham sido gravemente afectados por destruições ou acidentes de outra natureza;</li> <li>– Unidades de Engenharia de Pontes: solucionar ou facilitar temporariamente a passagem de obstáculos;</li> <li>– Unidades de Engenharia com capacidades especiais, nomeadamente na área da inactivação de engenhos explosivos e em ambientes com contaminação biológica e química: neutralizar ou minimizar os respectivos efeitos;</li> <li>– Unidades de transmissões: facilitar a ligação entre entidades e potenciar o comando e controlo em operações complexas e de grande dimensão;</li> <li>– Unidades de transporte: assegurar o transporte de forças ou meios envolvidos em incidentes de natureza diversa;</li> <li>– Capacidades no âmbito da saúde: colaborar na satisfação de necessidades de intervenção e tratamento de feridos, resultantes de um acidente de grande dimensão;</li> <li>– Outras Unidades: executar apoio geral.</li> </ul> |

#### 5.1.4. Cooperação militar

A cooperação militar<sup>134</sup> constitui-se numa operação que desenvolve acções em parceria com as diversas áreas com responsabilidades de segurança de um Estado. Esta operação é o resultado

<sup>134</sup> NATIONAL Strategy for Combating Terrorism, The White House, p. 15-28. Segundo a estratégia definida neste documento, o Governo norte-americano estabeleceu quatro objectivos para o combate ao terrorismo: derrotar os terroristas e as suas organizações de alcance global; negar o patrocínio, apoio e santuário a terroristas; diminuir as condições que os terroristas procuram explorar; e defender os interesses e os cidadãos norte-americanos no país ou fora dele. Quanto ao primeiro objectivo

de iniciativas diplomáticas, bilaterais ou multilaterais ou ainda como fruto da interacção e cooperação com OI e outras nações da ONU, no sentido de desenvolver e implementar políticas efectivas, complementares e sustentadas no combate global ao terrorismo.

No caso português, esta operação militar também pode materializar o aprofundamento dos laços de solidariedade e afectividade que nos unem aos países amigos e nomeadamente aos de expressão portuguesa. Tendo por referência os excelentes resultados que a CTM tem obtido com as FA dos PALOP, em proveito das relações e da Política Externa de Portugal, esta nova tipologia de operações no âmbito da PCAT, é mais uma oportunidade de cooperação que deve ser valorizada. A formação e treino nesta área, será a curto prazo uma prioridade, quer pelo interesse ou necessidade desses países, quer pela experiência que nos pode ser oferecida nesta tipologia de operações, em acções de cooperação em ambientes culturais que começam a ter bastante representatividade no nosso país. Considerando que este tipo de operação não oferece qualquer obstáculo legal, ao nível do emprego de forças, também poderá ser alargada ao nível das situações de acidente grave, catástrofe ou calamidade.

### **5.3. ESTRUTURAS E MEIOS**

#### **5.5.1. Resumo das principais capacidades**

A OTAN para a missão genérica de PCAT, no *draft* do conceito de operações<sup>135</sup> referenciado, apresenta uma estimativa inicial de capacidades<sup>136</sup> necessárias, que adoptamos como resumo das principais capacidades e que passamos a enumerar (a sequência não reflecte qualquer tipo de prioridade):

- Recolha de informações, análise e a arquitectura de sistemas de disseminação;
- Preparação das informações da área de conflito;
- Alerta oportuno;
- Actividades ofensivas no âmbito das Operações de Informação<sup>137</sup>;
- Células de Contra-informação;
- Prontidão elevada de forças e muito elevada para os seguintes elementos: reconhecimento e vigilância, defesa antimísil, protecção da força, operações especiais, inserção e

---

enunciado, a forma de o atingir reflecte a importância da cooperação militar, ao pretender fazer o uso directo ou indirecto da diplomacia, economia, forças policiais, forças armadas, finanças, serviços de informação e outros instrumentos do poder.

<sup>135</sup> NATO – Draft CONOPS, 29 May 2004.

<sup>136</sup> As capacidades devem se entendidas como estrutura de forças e meios.

<sup>137</sup> Segundo o MC 348 NATO C2W, 1995, as Operações de Informação constituem-se no uso integrado de todas as capacidades militares, incluindo a Segurança das Operações, Operações Psicológicas, Decepção, Destruição Física e Guerra Electrónica, mutuamente suportadas pela actividade de informações, com a finalidade de destruir as suas capacidades de Comando e Controlo (C2), enquanto protege as nossas capacidades C2 contra acções similares.

extracção de forças, forças de intervenção, defesa contra minas, guerra electrónica, munições de alta tecnologia, análise e defesa NBQR, apoio médico;

- Apoio logístico;
- Comunicações seguras e fiáveis e sistemas de informação, comando e controlo;
- Forças preparadas.

### **5.5.2. A estrutura de forças**

Perante a diversidade e imprevisibilidade dos cenários de actuação já apresentados e a possibilidade de emprego do Exército em operações de PCAT, quer a nível interno ou externo, o novo SFN respondeu de uma forma geral, com uma estrutura de forças mais flexíveis, projectáveis, sustentáveis e com potenciais capacidades modulares que permitem facilmente decompor unidades em subunidades, facilitando assim a sua sustentação e projecção.

Porém, ainda nos debatemos com problemas profundos, que passam pelo atraso na modernização dos meios face às novas características do ambiente operacional em geral. Este atraso afecta fundamentalmente duas vertentes essenciais na PCAT: a interoperabilidade entre equipamentos e o insuficiente desenvolvimento dos sistemas de informações, condições imprescindíveis para actuar com eficiência num cenário cada vez mais difuso e complexo.

Face às capacidades referidas anteriormente no *draft* do conceito de operações da OTAN, deduz-se que a estrutura base para a PCAT, deve contar com as seguintes Forças:

- |  |   |
|--|---|
| – Comando Operacional Conjunto das FA e Estruturas de Comando distribuídas pelo país com base na CFT e COP do SFN; | – Forças de Reacção Rápida;                         |
| – Centro de Informações Militares:   | – Forças de Reconhecimento;                         |
| Destacamento de Informações e Segurança Militar (inclui equipas HUMINT);   | – Forças de Operações Especiais;                    |
| – Módulos de Comunicações;   | – Forças de Polícia do Exército                     |
| – Módulos de Guerra Electrónica;   | – Unidades de Aviação Ligeira;                      |
| – Módulos de Operações Psicológicas;   | – Artilharia Antiaérea;                             |
| – Módulos CIMIC;   | – Módulos de Análise e Defesa NBQR.                 |
| – Forças Mecanizadas e Forças de Intervenção (de acordo com a situação).   | – Equipas de Inactivação de Engenheiros Explosivos; |
|  | – Hospital Cirúrgico Móvel.                         |

Como unidades de apoio ou mais vocacionadas para a gestão de consequências destacam-se os módulos de Engenharia, Apoio de Serviços, Transporte e Manutenção.

Face à estrutura apresentada, convém referir que a efectivação do Comando do Quartel-General Conjunto de Operações Especiais, pela capacidade de ser projectável, constitui um elemento de Comando, Controlo e Informações que pode ser potenciado nestas situações. Convém igualmente referir que continuam por desenvolver ao nível da actuação interna, o «Destacamento de Informações e Segurança Militar e a capacidade HUMINT»<sup>138</sup> e ainda as Operações Psicológicas<sup>139</sup>.

### **5.5.3. Os meios**

Ao nível do emprego de forças, a tipologia das novas ameaças obriga a uma actuação cada vez mais conjunta e combinada. Por outro lado perspectiva a necessidade de desenvolver tarefas em articulação e apoio com as FSS. Tendo esta realidade como enquadrante e inevitável num futuro próximo, é um facto que quase nada tem sido feito para que ao nível da estratégia genética, se obtenham os equipamentos que permitam a interoperabilidade e a integração de sistemas entre as diferentes forças, o que não contribui para o desenvolvimento das capacidades e leva consequentemente a uma diminuição do potencial estratégico do país ao nível da segurança em geral.

Em termos de prioridades de aquisição de equipamento face a esta ameaça, na nossa perspectiva elas estão intimamente ligadas com a protecção e a segurança. Desde logo é necessário aumentar as capacidades dos sistemas C4ISR<sup>140</sup> e consequentemente a obtenção de bons sistemas de informação capazes de aumentar a capacidade de antever a ameaça e ainda a aquisição de estruturas e meios para limitar os efeitos provocados por eventuais acções terroristas ao nível da protecção individual e para fazer análise e defesa a eventuais ataques NBQ<sup>141</sup>.

A aquisição de meios pela LPM<sup>142</sup>, obedece a um planeamento de longo prazo, que pode ser revisto de dois em dois anos. No que respeita à sua execução, ela é gerida por módulos de capacidades que se devem concretizar num espaço temporal de um sexénio (o actual é 2004-2010). Tendo por base o conjunto de meios já referidos como prioritários para a estrutura de forças em missões no âmbito da PCAT, constata-se que a celeridade da execução da LPM nos diversos programas ou capacidades está dependente da evolução dos projectos de aquisição das viaturas de rodas e dos helicópteros. Porém a LPM a curto ou a médio prazo prevê:

---

<sup>138</sup> De acordo com depoimento de Gonçalves Roda, Major, aluno do Curso de Estado-Maior 2004-06.

<sup>139</sup> De acordo com depoimento de Mariano Alves, Major, Oficial de Operações da Companhia Geral CIMIC.

<sup>140</sup> Comando, Controlo, Comunicações, Computadores, Informação, Vigilância e Reconhecimento.

<sup>141</sup> Nuclear, Biológico e Químico.

<sup>142</sup> Com base no depoimento de Leonel Martins, Major, Chefe da Repartição de Reequipamento da Divisão de Planeamento e Programação da DPP.

- A aquisição de dois módulos de Batalhão do Sistema de Informações e Comunicações Tático (SIC-T), que vai integrar o actual Sistema de Informações, Comando e Controlo do Exército (SICCE);
- Equipar o 2º Grupo de Equipas de Inactivação de Engenhos Explosivos, até 2008 segundo o SFN;
- Adquirir novos meios de Artilharia Antiaérea (*Avenger*), até 2010 segundo o SFN;
- A aquisição de módulos de novos meios de Vigilância do Campo de Batalha (aparelhos de visão nocturna, sensores remotos e radares);

Tendo por referência exclusiva o SFN:

- Levantar, até 2016, um laboratório de campanha, a integrar na Companhia de Defesa NBQR, com capacidade para identificação de agentes químicos e biológicos;
- Adquirir até 2015, os meios específicos de Guerra Electrónica para completar a Companhia de Guerra Electrónica.

No que respeita aos meios de defesa NBQ, o racional que está estabelecido assenta numa reserva operacional centralizada em depósito. Os lotes que são adquiridos têm por base o quantitativo médio das Forças Nacionais Destacadas e o provável empenhamento ao nível das *Nato Response Force* (NRF), pelo que a quantidade é limitada às necessidades de empenhamento previsto e face a potenciais situações de contingência de amplitude limitada. Interessa ressaltar o facto, de se tratar de um equipamento crítico a vários níveis: manutenção, prazos de validade reduzidos, elevados custos e ainda o perigo de manuseamento incorrecto. Constata-se pois que as quantidades disponíveis não são suficientes para uma eventual escalada da respectiva ameaça. Quanto à identificação de potenciais agentes, a Companhia de Defesa NBQ actualmente possui duas equipas com capacidades limitadas mas superiores em relação à Protecção Civil.

Na área do contra-terrorismo, as FOE possuem módulos de equipamento adequado a este tipo de operações, pelo facto de ter constituído uma das suas prioridades ao nível da LPM e se tratar de tarefas e meios cujas características se inserem nas suas missões primárias. Segundo António Gil<sup>143</sup>, o emprego das FA na PCAT é de forma supletiva, pelo que os meios a empenhar são os orgânicos das forças e que decorrem da sua missão primária.

#### **5.4. SÍNTESE CONCLUSIVA**

As actividades ou medidas no âmbito do anti-terrorismo não são totalmente desconhecidas para o Exército e são da responsabilidade de qualquer tipo de força, quer ao nível da CFT ou da

---

<sup>143</sup> António Carlos de Sá Campos Gil, Sub CEME.



COP do SFN. Para que o Exército prepare as suas forças para esta operação é necessário implementar estas tarefas na instrução, no treino operacional e nos exercícios ao nível das forças em geral e desenvolver as mesmas acções, mas de forma específica nas valências especiais ou exclusivas, como: Informações, Vigilância e Reconhecimento; FOE; Artilharia Antiaérea; Polícia do Exército; Defesa NBQR e Equipas de Inactivação de Engenheiros Explosivos.

No âmbito do contra-terrorismo, além das demais capacidades com valências especiais ou exclusivas que podem ser chamadas a intervir, as missões ou tarefas fundamentais no âmbito desta operação devem se desenvolver pelas FOE, à excepção do assalto a posições terroristas que pode ser executado por outras forças ou em conjunto com estas.

A gestão de consequências e cooperação militar, não apresentam constrangimentos ao emprego do Exército da PCAT e as capacidades e valências especiais já estão perfeitamente definidas e fazem parte dos planos em vigor.

Ao nível das **operações**, a definição de um Plano Nacional de PCAT, constitui uma das principais lacunas, cuja solução pode ser facilitada pela aplicação do modelo de PCAT apresentado e que assenta em quatro pilares fundamentais: os desafios, as medidas, os actores e as fases.

No que respeita à **estrutura** de forças, o novo SFN permite responder de uma forma adequada, ao constituir uma estrutura de forças mais flexíveis, projectáveis, sustentáveis e com potenciais capacidades modulares que corroboram com as demais características enunciadas. Porém há necessidade de concretizar algumas estruturas que o SFN prevê e ainda não foram desenvolvidas ou efectivadas como capacidade real de intervenção.

Ao nível dos **meios** é necessário ultrapassar a falta de interoperabilidade entre equipamentos e o insuficiente desenvolvimento dos sistemas de informações, condições imprescindíveis para actuar num ambiente sob ameaças terroristas. No âmbito da estratégia genética é necessário integrar as necessidades dos diferentes tipos de força, para se alcançar maior interoperabilidade de equipamentos e a integração de sistemas, no sentido de obter o desejado aumento do potencial estratégico do país. Em termos de prioridades de aquisição de meios, da análise efectuada pode-se inferir que é de manter a aquisição de equipamentos por parte das FOE, aumentar as capacidades dos sistemas C4ISR, a par da obtenção de bons sistemas de informação capazes de aumentar a capacidade de antever as ameaças e ainda a aquisição de estruturas e meios para limitar os efeitos ao nível da protecção individual e para fazer análise e defesa a eventuais ataques NBQ.

## 6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### 6.1. CONCLUSÕES

A evolução do fenómeno do terrorismo acelerou a velocidade do cenário estratégico internacional e provocou no âmbito da segurança dos Estados uma nova conceptualização das estratégias a desenvolver para fazer face às novas ameaças. Portugal na sequência dos acontecimentos do 11 de Setembro, tem vindo a estabelecer linhas gerais orientadoras nos diversos documentos estruturantes da Política de Defesa Nacional, no sentido de atribuir às FA missões no âmbito da PCAT em articulação ou apoio com FSS e demais entidades responsáveis pela defesa e segurança nacionais. Neste momento o Exército pode ser chamado a cumprir estas missões de acordo com as suas possibilidades e capacidades, pelo que é urgente levar a cabo iniciativas e agir de forma a aumentar o seu potencial e maximizar uma resposta adequada aos possíveis cenários de intervenção, anteriormente descritos no âmbito da PCAT.

Face a esta situação e à necessidade de encontrar uma resposta adequada ao problema, neste estudo respondemos à seguinte questão central: *“Quais as condições e que resposta operacional, estrutural e genética, para um eficaz emprego do Exército, no âmbito da prevenção e combate às ameaças terroristas?”*

Ao formular esta questão admitimos que para atingir um dos objectivos desta investigação e nomeadamente as condições de emprego do Exército em articulação, ou apoio, com as FSS, era necessário encontrar respostas fora e dentro do Ramo. De facto o menor desenvolvimento das acções a tomar no âmbito da PCAT no Exército e nas FA, decorre da necessidade de legislação específica que impulse a tomada de decisão, o estudo e o desenvolvimento das operações conjuntas com as demais FSS e a elaboração, treino e validação dos imprescindíveis Planos de PCAT. Também admitimos que o tipo de operações que podem ser executadas na PCAT a nível interno devia constar em quadro legal.

Por outro lado é necessário recolocar as informações militares ao nível dos outros serviços de informações, de forma a dinamizar o SIRP e dotá-lo da percepção das necessidades de informação de ordem operacional, estritamente necessárias para o desenvolvimento dos planos e concepção das respectivas medidas a implementar.

Os resultados obtidos nesta investigação contribuem para futuras tomadas de decisão aos diversos níveis, desde a estratégia total do Estado, passando pela Estratégia particular do Exército e oferece orientações para a formação e o treino operacional do SFN.

Assim e em relação às hipóteses levantadas, este estudo confirmou que:

- O quadro legal nacional prevê a possibilidade de emprego das FA, na PCAT, mas não estabelece as condições de emprego do Exército em articulação ou apoio com as FSS (H<sub>01</sub> e H<sub>02</sub>);
- O único documento oficial que especifica a tipologia das operações que as forças militares podem cumprir, no âmbito da PCAT, é o conceito de defesa contra o terrorismo da OTAN expresso no documento MC 472<sup>144</sup> (H<sub>03</sub>).
- De acordo com o actual SFN, a estrutura de forças do Exército no geral está adequada à tipologia das operações na PCAT, no entanto há necessidade de concretizar o desenvolvimento das capacidades HUMINT, Operações Psicológicas e o Destacamento de Informações e Segurança Militar (H<sub>04</sub>).
- De acordo com a previsão actual de execução da LPM, o exército ainda não possui os meios mais adequados para enfrentar a ameaça terrorista, pelo que é necessário ao nível da estratégia genética, incrementar critérios de interoperabilidade, desenvolver os sistemas de informações e definir prioridades na obtenção de meios, fundamentalmente nas seguintes áreas: sistemas C4ISR e estruturas e meios para limitar os efeitos ao nível da protecção individual e para fazer face a eventuais ataques NBQ (H<sub>05</sub>).
- A falta de legislação específica constitui o principal obstáculo para a decisão e desenvolvimento de Planos Integrados de Segurança Nacional, no âmbito da PCAT (H<sub>06</sub>).

Perante estes factos pode inferir-se que a abordagem teórica da questão central é coerente com os resultados obtidos, porque a validação das hipóteses levantadas confirmam que na actualidade o Exército reúne parte das condições para intervir em operações no âmbito da PCAT, pelo que é urgente legislar, para que se possa avançar para planos e assim desenvolver as acções adequadas ao nível da estrutura de forças e meios.

Na área do conhecimento, a análise do emprego do Exército na PCAT, permitiu clarificar uma série de conceitos que normalmente se empregam de forma indiscriminada em temas sobre o terrorismo, conhecer melhor as características da ameaça terrorista e as operações militares na PCAT, segundo o conceito de defesa da OTAN. Esta mesma análise facultou um conjunto de novos conhecimentos, de que se destaca a dinâmica dos conceitos expressos na lei perante a evolução da tipologia das ameaças, os possíveis cenários de intervenção deduzidos dos documentos estruturantes da Política de Defesa Nacional, a realidade do que se passa em

---

<sup>144</sup> FINAL Decision on MC 472, cit. 9.

Espanha e no Brasil e a utilidade de um modelo de PCAT capaz de articular o potencial estratégico de um Estado, de acordo com os desafios e os meios disponíveis.

A investigação que foi realizada reflecte uma visão centrada nas FA no geral e no Exército em particular, pelo que, em investigações futuras, interessa verificar os factores aqui analisados ou outros, na perspectiva das FSS como entidades primariamente responsáveis pela segurança interna. Por outro lado será importante acompanhar o que se está a passar noutros países e alargar esta amostra, desde que os factos ocorridos constituam possíveis contributos para a realidade nacional.

Depois desta investigação e para se concretizar de forma inequívoca a possibilidade de emprego das FA na PCAT, ficamos com a percepção da necessidade urgente do poder político legislar sobre:

- A possibilidade de emprego das FA na segurança interna desde que se confirmem determinados pressupostos de facto justificativos;
- A definição do estado de crise que legitime o emprego das FA;
- A criação de um Gabinete para a Segurança Nacional, capaz de definir estratégias nacionais adequadas aos interesses do país e com a capacidade de implementar um integrado e global Conceito Estratégico de Segurança Nacional.

No que respeita às operações militares na PCAT, elas estão perfeitamente definidas na doutrina da OTAN (MC 472), pelo que a sua adaptação para emprego ao nível interno das nações é perfeitamente adequável se forem tidas em consideração algumas prioridades ao nível da estrutura de forças e meios.

Da análise efectuada às prioridades ao nível da aquisição de meios, destaca-se o desenvolvimento das capacidades dos sistemas C4ISR, novos meios de Artilharia Antiaérea, meios específicos de Guerra Electrónica, capacidade para identificação de agentes químicos e biológicos, novos meios de Vigilância do Campo de Batalha (aparelhos de visão nocturna, sensores remotos e radares) e a aquisição de estruturas e meios para limitar os efeitos ao nível da protecção individual e para fazer face a eventuais ataques NBQ.

Apesar das limitações identificadas nesta investigação é possível, pelo menos ao nível do Exército, desenvolver acções que permitam em tempo oportuno dar a resposta mais adequada e eficaz na PCAT, de acordo com as suas possibilidades e limitações e desde que lhe seja legalmente solicitado esse emprego.

## **6.2. RECOMENDAÇÕES**

Como se pode constatar, no âmbito deste tema há um conjunto de acções a desenvolver, que vamos apresentar sob a forma de recomendações:

- Criar legislação específica para o emprego do Exército na PCAT em articulação ou apoio com as FSS;
- Participar na elaboração de um Plano Nacional de Combate ao Terrorismo que estabeleça uma actuação de carácter multidisciplinar e interdepartamental;
- Desenvolver e disponibilizar de forma permanente e com elevada prontidão, uma capacidade NBQ, que deve incluir alguma capacidade de reconhecimento nuclear e radiológico, para apoio à Protecção Civil;
- Promover, manter ou intensificar os exercícios entre os agentes da protecção civil, no sentido de melhorar os procedimentos de cooperação;
- Executar e participar em exercícios e treino operacional, para testar, melhorar e adequar as medidas de alerta e os planos de segurança;
- Manter e desenvolver a formação no âmbito da PCAT e valorizar o curso que se ministra no CIOE<sup>145</sup>;
- Estabelecer e manter iniciativas de cooperação com FSS, ao nível da instrução, do treino e exercícios, cujos cenários possibilitem desenvolver os parâmetros de articulação e apoio com as FSS e os objectivos de treino no âmbito da PCAT;
- Integrar a Artilharia Antiaérea nos sistemas de controlo nacionais.

Em suma, a resposta à questão central desta investigação permitiu obter um conjunto de indicadores e procedimentos que podem contribuir para a criação da legislação necessária que especifique e legitime o emprego das FA, em articulação ou apoio com as FSS, em missões no âmbito da PCAT ou, orientar um possível conceito de emprego para o Exército e a urgente elaboração de um Plano Nacional de PCAT.

---

<sup>145</sup> O CIOE em 2003 recebeu do Comando do Exército a responsabilidade de organizar a instrução no âmbito do combate a esta ameaça, de que resultou o curso referido e que tem sido realizado anualmente.

## **BIBLIOGRAFIA E FONTES**

### **MONOGRAFIAS**

- BAUER, Alain; RAUFER, Xavier – **A Globalização do Terrorismo**. Lisboa : Prefácio, 2003. 290 p. ISBN 972-8563-87-6.
- BONIFACE, Pascal – **Guerras do Amanhã**. Mem Martins : Editorial Inquérito, 2003, 205 p. ISBN 972-670-407-3.
- COUTO, A. Cabral – **Elementos de Estratégia: apontamentos para um curso**. Lisboa : IAEM, 1988. vol. 1. 379 p.
- CRAVINHO, João G. – **Visões do Mundo: As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo**. Lisboa : Imprensa de Ciências Sociais, 2002. 324 p. ISBN 972-671-093-6.
- DAVID, Charles Philippe – **A Guerra e a Paz: Abordagens contemporâneas da Segurança e da Estratégia**. Lisboa : Instituto Piaget, 2001. 448 p. ISBN 972-771-410-2.
- EXLEY, Helen – **Esperança e Coragem**. Lisboa : Editorial Estampa, 2003. 56 p. ISBN 972-33-1896-2.
- LINDE, Eric Van De, [et al.] – **Quick Scan of Post 9/11 National Counter - Terrorism Policymaking and Implementation in Selected European Countries** [em linha]. Leiden : RAND Europe, 2002. [Consult. 01 Ago. 2005]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.rand.org>>
- MOREIRA, Adriano – **Teoria das Relações Internacionais**. 4.<sup>a</sup> ed. Coimbra : Almedina, 2002. 717 p. ISBN 972-40-1771-0.
- SANTOS, Loureiro – **Convulsões: Ano III da «Guerra» ao terrorismo**. 2.<sup>a</sup> ed. Mem Martins : Publicações Europa-América, 2004. 316 p. ISBN 972-1-05382-1.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano – **Contributos para a Política de Segurança Interna**. Lisboa : Ministério da Administração Interna, 2002. 103 p. ISBN 972-95771-1-0.
- TOMÉ, Luís L. – **Novo recorte geopolítico mundial**. Lisboa : EDIUAL, 2004. 283 p. ISBN 972-8094-76-0.

## CONTRIBUIÇÕES EM MONOGRAFIAS

- CAILLAUD, Franck Emmanuel; DELAMOTTE, Bruno – Terrorismo e Contra-terrorismo depois dos Atentados do 11 de Setembro de 2001. In **As Lições de 11 de Setembro**. Coordenação de Pascal Boniface. Lisboa : Livros Horizonte, 2002. p. 67-79. ISBN 972-24-1197-7.
- HAMILTON, Daniel – Perspectivas em Competição: A Perspectiva Americana e a Perspectiva Europeia. In **Relações Transatlânticas Europa - EUA: Conflito e Cooperação nas Relações Internacionais**. Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian e Dom Quixote, 2004. 266 p. ISBN 972-20-2725-5.
- IRIBARNE, Manuel Fraga – El Terrorismo Hoy. In **Terrorismo**. Coordenação de Adriano Moreira. 2ª ed. Coimbra : Almedina, 2004. p. 160-194. ISBN 972-40-2319-2.
- NUNES, Ferreira – Segurança Internacional. Os Princípios Idealistas e a Lógica Realista. In, **Informações e Segurança: Livro em Honra do General Pedro Cardoso**. Coordenação de Adriano Moreira. Lisboa: Prefácio, 2004. p. 271-288. ISBN 972-8816-13-8.
- RAMALHO, José L. Pinto – Reflexões Relativas ao Quadro Conceptual para a Constituição, Dimensionamento e Emprego do Instrumento Militar. In **Informações e Segurança : Estudos em Honra do General Pedro Cardoso**. Coordenação de Adriano Moreira. Lisboa : Prefácio, 2004. p. 353-374. ISBN 972-8816-13-8.
- ROMANA, Heitor – O Novo modelo do terrorismo islâmico: desafios à análise em informações estratégicas. In, **Informações e Segurança: Livro em Honra do General Pedro Cardoso**. Coordenação de Adriano Moreira. Lisboa: Prefácio, 2004. p. 257-270. ISBN 972-8816-13-8.

## TESES

- FERREIRA, Pedro. N. A. – **O Novo Terrorismo: Caracterização e Estratégias de Combate ao Terrorismo Internacional**. Lisboa : Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa, 2004. 186 f. Tese de mestrado.

## ARTIGOS DE PUBLICAÇÕES EM SÉRIE

- BRITO, José Augusto de – As Forças Armadas e o Terrorismo. **Cadernos Navais**, n.º 12, (Jan. a Mar. 2005), 1-28.

- HERNÁNDEZ, Victor – Operación ROMEO-MIKE. **Revista Española de Defensa**. Año 18:205 (2005). 40-41.
- LEANDRO, Francisco – Militarizar para Atenuar o Sofrimento dos Inocentes. **Jornal do Exército**. Ano XLV:530 (Jul. 2004). 34.
- MARTÍN, Cor Miguel Á. Ballesteros – Las Respuestas de la Cumbre de Madrid. **Revista Española de Defensa**. Año 18:205 (Mar. 2005). 38-39.
- RUIZ, Rosa – Juntos Contra el Terrorismo. **Revista Española de Defensa**. Madrid. Año 18:205 (2005). 34.
- VIANA, V. D. Rodrigues – O Conceito de Segurança alargada e o seu Impacto nas Missões e Organização das Forças Armadas. **Boletim: Formação Investigação e Doutrina**, n.º 28, Instituto de Altos Estudos Militares (Nov. 2003). 91-178.

## **LEGISLAÇÃO E OUTROS DOCUMENTOS OFICIAIS**

- CONCEITO Estratégico de Defesa Nacional (CEDN-03). Resolução do Conselho de Ministros n. 6/2003, 20Jan.
- CONCEITO Estratégico Militar (CEM-03). Confirmado em Conselho Superior de Defesa Nacional, 22Dez03.
- CONCELHO Europeu – **Declaração Sobre a Luta Contra o Terrorismo : Anexo E**, Bruxelas, 25 de Março de 2004.
- CONSTITUIÇÃO da República Portuguesa. Lei Constitucional 1/97 – Quarta Versão.
- DECRETO Nº 3.897, de 24 de Agosto 2001. Brasil. [Consult. 23 Jul. 2005]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3897.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3897.htm)>.
- DECRETO Regulamentar n.º 18/93. **D.R. I Série-B**. 149 (93-06-28). Regula o Exercício de Funções de Protecção Civil pelas Forças Armadas.
- DECRETO-LEI n.º 173/04. **D.R. I Série-A**. 171 (04-07-21). Sistema Nacional de Gestão de Crises.
- DECRETO-LEI n.º 43/2002. **D.R. I Série-A**. 52 (02-03-22). Define a Organização e Atribuições do Sistema da Autoridade Marítima Nacional.



- DESPACHO N.º 22 749/01. **D.R. II Série.** 260 (01-10-22) 18584.
- DIRECTIVA Ministerial de Defesa Militar (DMDN-02), MDN, Gabinete do Ministro, 8Jan02.
- DIRECTIVA N.º 01/90 – **Normas Reguladoras dos Estados de Segurança.** EME/DO/3ªREP de 31JAN90.
- *ESPAÑA, LEY ORGÁNICA 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.*
- ESTADO-MAIOR do Exército (EME) – **O Exército na Guerra Subversiva: IV Apoio às Autoridades Cíveis.** Lisboa : SPEME, 1966.
- ESTADO-MAIOR do Exército (EME) – **RC 130-1 Operações.** Vol. I, Lisboa : Departamento de Operações, 1987.
- EUROPEAN Security Strategy – **A Secure Europe in a Better World.** Conselho Europeu de Bruxelas [em linha]. 12 Dez 2003. [Consult. 16 Dez. 2004]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.europa.eu.int>>.
- FINAL decision on MC 472 – **NATO Military Concept for Defence Against Terrorism.** 6 December 2002.
- FM 3-05.20 (FM 31-20) – **Special Forces Operations.** Departmente of the Army Washington, DC, 26 June 2001.
- JOINT PUB 3-07.2 – **Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Antiterrorism.** 17 March 1998.
- JOINT Publication 3-05 – **Doctrine for Joint Special Operations.** 17 December 2003.
- LEI n. 30/84. (84-10-02). Alterada pelas Leis n.ºs. 4/95, 15/96, 75-A/97 e 4/04.
- LEI n.º 29/82. **D.R. I Série-A.** (82-12-11). Alterada pela Lei n.º 41/83, Lei n.º 41/83, Lei n.º 111/91, Lei n.º 113/91, Lei n.º 18/95, Lei n.º 3/99 e Lei n.º 4/01. Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA).
- LEI n.º 44/86 [em linha]. 30 de Setembro 1986. O Estado de Sítio e o Estado de Emergência. [Consult. 04 Mar. 2005]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.cnpce.gov.pt/legislacao>>.

- LEI n.º 52/2003. **D.R. I Série-A.** 193 (03-08-22), p. 5398-5400. Lei de combate ao terrorismo.
- LEI ORGÂNICA n.º 4/04. **D.R. I Série-A.** 261 (04-11-06) 6598-6606. Altera a Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa.
- LIVRO Branco de Defesa Nacional. MDN, Lisboa, 16Mai01.
- MC 348 NATO - C2W, 1995.
- MISSÕES Específicas das Forças Armadas (MIFA04). Definidas em Conselho superior de Defesa Nacional, Nov04.
- NATIONAL Strategy for Combating Terrorism. The White House [em linha]. Fev. 2003. [Consult. 16 Dez. 2004]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.whitehouse.gov>>.
- NATO – Draft CONOPS, 29 May 2004.
- OFÍCIO n.º 004504 de 06 de Maio de 2005. Disponível no GAB/CEME. POLÍCIA JUDICIÁRIA, Directoria Nacional da Polícia Judiciária, Departamento de Armamento e Segurança.
- PARECER n.º. 147/2001 da Procuradoria Geral da República, de 9 de Novembro e homologado em 16 de Dezembro de 2001.
- PROGRAMA do XVII Governo Constitucional (2005).
- RESOLUÇÃO 1373/2001, do Conselho de Segurança da ONU, de 28 de Setembro.
- SISTEMA de Forças Nacional – Componente Operacional (SFN – COP). Dez04.
- THE NATIONAL Security Strategy of the United States of América. The White House [em linha]. Set. 2002. [Consult. 16 Dez. 2004]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.whitehouse.gov>>.
- UNITED States Departement of State - **Patters of Global Terrorism 2001**, Maio de 2002.
- UNITED States, Instruction - **Lesson 1: Terrorist Threat**. Reference: AR 525-13, FM 19-30, FM 100-37, FC 100-37-2.
- \_\_\_\_\_ - **Lesson 2: Terrorist Organization**. Reference: AR 525-13, FM 100-37, FM 100-20.

## **SÍTIOS NA INTERNET**

- MINISTÉRIO de Defesa se España. [Consult. 25 Fev. 2005]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.mde.es/Home>>.
- RIBEIRO, A. Silva – **Os Serviços de Informações no Combate ao Terrorismo**. [em linha]. 11 Jun. 2004. [Consult. 03 Mar. 2005]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.jornaldefesa.com.pt>>.

## **DEPOIMENTOS**

- António Augusto – Lamego, 19 de Setembro de 2005. Comandante do Centro de Operações Especiais quando foi entrevistado.
- António Carlos de Sá Campos Gil – Lisboa, 20 de Outubro. Sub CEME quando foi entrevistado.
- Gonçalves Roda – Lisboa, 12 de Setembro. Major aluno do Curso de Estado-Maior 2004-06 quando foi entrevistado.
- José Augusto de Brito – Lisboa, 15 de Setembro de 2005. Chefe da Divisão de Operações do Estado-Maior-General das Forças Armadas quando foi entrevistado.
- Leonel Martins – Lisboa, 10 de Outubro. Chefe da Repartição de Reequipamento da Divisão de Planeamento e Programação da DPP quando foi entrevistado.
- Mariano Alves – Lisboa, 10 de Outubro. Oficial de Operações da Companhia Geral CIMIC quando foi entrevistado.
- Ricardo Augusto Ferreira Costa Neves – Lisboa, 5 de Julho de 2005, Tenente-coronel do Exército Brasileiro a frequentar em Portugal o Curso de Estado-Maior 2004-05 quando foi entrevistado.

## **APÊNDICE A – GLOSSÁRIO DE CONCEITOS**

**AMEAÇA** – “Uma ameaça é qualquer acontecimento ou acção (em curso ou previsível) que contraria a consecução de um objectivo e que, normalmente, é causador de danos, materiais ou morais”<sup>146</sup>.

**ASSIMETRIA** – “Recusa das regras de combate impostas pelo adversário aumentando, deste modo, o grau de imprevisibilidade das operações”<sup>147</sup>.

**AMEAÇAS ASSIMÉTRICAS** – “Ameaças com métodos e meios não convencionais, para tentar enganar ou negar capacidades ao adversário, explorando a sua fraqueza, com o emprego de um potencial de que resultam efeitos desproporcionados”<sup>148</sup>.

**AMEAÇAS TRANSNACIONAIS** – “ameaças entre agentes da cena internacional, protagonizadas por forças transnacionais, independentes do Estado e intervindo na luta pelo poder no interior de cada Estado. (...) A novidade está em que o confronto das ideologias e interesses que representam deixou de ter sempre os Estados como intermediários, antes passaram a ser frequentemente condicionados pela acção daquelas forças transnacionais”<sup>149</sup>.

**CONCEITO ESTRATÉGICO DE SEGURANÇA NACIONAL** – “Designação que se preconiza em substituição do Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Entende-se por CEDN a definição dos aspectos fundamentais da estratégia global do Estado adoptada para a consecução dos objectivos da política de segurança nacional”<sup>150</sup>.

**DEFESA NACIONAL** – “É a actividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos no sentido de garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas”<sup>151</sup>.

**ESPAÇO ESTRATÉGICO DE INTERESSE NACIONAL PERMANENTE (EEINP)** – “O território nacional em toda a sua extensão, que abrange o continente, os Açores e a Madeira, o espaço de circulação entre as parcelas do território nacional, os espaços aéreos e marítimo sob

---

<sup>146</sup> COUTO, Abel Cabral – Elementos de Estratégia: apontamentos para um curso, p. 329.

<sup>147</sup> Adaptado de BONIFACE, Pascal – Guerras do Amanhã, p. 136.

<sup>148</sup> FINAL Decision on MC 472, cit. 9, p. 1-A-1.

<sup>149</sup> MOREIRA, Adriano, cit. 69, p. 456.

<sup>150</sup> VIANA, V. D. Rodrigues, cit. 54, p. 161.

<sup>151</sup> LEI n.º 29/82 (LDNFA), cit. 31, artigo 1.º.

responsabilidade nacional, as águas territoriais nacionais, os fundos marinhos contíguos, a zona exclusiva e a zona que resultar do processo de alargamento da plataforma continental”<sup>152</sup>.

**GLOBALIZAÇÃO** – “É um processo de mudança amplo, contraditório, heterogéneo e profundo nas relações entre as sociedades, nações e culturas e que gerou uma dinâmica de interdependência nas áreas económica, política e cultural em que se desenvolve o actual processo de mundialização”<sup>153</sup>.

**SEGURANÇA EXTERNA** – “Integrada na Segurança Nacional, diz respeito aos antagonismos e pressões de origem externa, de qualquer forma ou natureza, que se manifestam ou possam manifestar-se no domínio das relações internacionais”<sup>154</sup>.

**SEGURANÇA INTEGRADA** – “Expressão utilizada para reforçar a noção de que a *Segurança* envolve acções e medidas coordenadas provenientes de todas as expressões do *Poder Nacional* e tem um carácter integrado que, no tocante à dimensão da «*segurança interna*», obriga a uma adequada articulação entre as FA e as Forças e Serviços de Segurança”<sup>155</sup>.

**SEGURANÇA INTERNA** – “Integrada na Segurança Nacional, diz respeito aos antagonismos ou pressões, de qualquer origem, forma ou natureza, que se manifestam ou possam manifestar-se no âmbito interno do País”<sup>156</sup>.

**SEGURANÇA NACIONAL** – “É o grau relativo de garantia que, através de acções políticas, económicas, sociais, culturais, diplomáticas, psicológicas, ambientais e militares, o Estado proporciona, em determinada época, à Nação que jurisdiciona, para a consecução ou manutenção dos objectivos nacionais, a despeito dos antagonismos ou pressões existentes ou potenciais”<sup>157</sup>.

**SITUAÇÃO DE CRISE** – “É aquela que, face a uma alteração brusca do ambiente interno ou internacional, induz no decisor a percepção de que existe uma ameaça aos interesses nacionais vitais exigindo uma actuação rápida e adequada e da qual pode resultar o envolvimento em hostilidades militares”<sup>158</sup>.

**TRANSNACIONALISMO** – “Contactos, coligações e interacções que atravessam fronteiras e que não são controlados pelos órgãos centrais de política externa dos governos”<sup>159</sup>.

---

<sup>152</sup> CONCEITO Estratégico de Defesa Nacional, cit. 15.

<sup>153</sup> VIII Conferência Ibero-Americana de Ministros da Educação. Declaração de Sintra, Portugal. Julho de 1998.

<sup>154</sup> VIANA, V. D. Rodrigues, cit. 54, p. 163.

<sup>155</sup> VIANA, V. D. Rodrigues, cit. 54, p. 163.

<sup>156</sup> VIANA, V. D. Rodrigues, cit. 54, p. 163.

<sup>157</sup> VIANA, V. D. Rodrigues, cit. 54, p. 163.

<sup>158</sup> VIANA, V. D. Rodrigues, cit. 54, p. 162.

<sup>159</sup> NYE E KEOHANE, cit. em CRAVINHO, João G. – *Visões do Mundo: As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo*, p. 165.

**ANEXO A – ORGANIGRAMA DO SISTEMA DE GESTÃO DE CRISES ESPANHOL**<sup>160</sup>



<sup>160</sup> MINISTERIO de Defensa se España. [Consult. 25 Feb. 2005]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.mde.es/Home>>.

**ANEXO B – DECRETO Nº 3.897, DE 24 DE AGOSTO 2001 (BRASIL)<sup>161</sup>**

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos II, IV e XIII, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 15, § 2º, da Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, e 14 da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, e

Considerando a missão conferida pelo art. 142 da Constituição às Forças Armadas, de garantia da lei e da ordem, e sua disciplina na Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999;

Considerando o disposto no art. 144 da Lei Maior, especialmente no que estabelece, às Polícias Militares, a competência de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, dizendo-as forças auxiliares e reserva do Exército;

Considerando o que dispõem o Decreto-Lei no 667, de 2 de julho de 1969, e o Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200), aprovado pelo Decreto no 88.777, de 30 de setembro de 1983; e

Considerando o que se contém no PARECER AGU No GM-025, de 10 de agosto de 2001, da Advocacia-Geral da União, aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, conforme despacho de 10 de agosto de 2001, publicado no Diário Oficial da União do dia 13 seguinte;

**DECRETA:**

Art. 1º As diretrizes estabelecidas neste Decreto têm por finalidade orientar o planejamento, a coordenação e a execução das ações das Forças Armadas, e de órgãos governamentais federais, na garantia da lei e da ordem.

Art. 2º É de competência exclusiva do Presidente da República a decisão de emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem.

§ 1º A decisão presidencial poderá ocorrer por sua própria iniciativa, ou dos outros poderes constitucionais, representados pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, pelo Presidente do Senado Federal ou pelo Presidente da Câmara dos Deputados.

§ 2º O Presidente da República, à vista de solicitação de Governador de Estado ou do Distrito Federal, poderá, por iniciativa própria, determinar o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem.

---

<sup>161</sup> DECRETO Nº 3.897, de 24 de Agosto 2001. Brasil. [Consult. 23 Jul. 2005]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3897.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3897.htm)>.

Art. 3º Na hipótese de emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, porque esgotados os instrumentos a isso previstos no art. 144 da Constituição, lhes incumbirá, sempre que se faça necessário, desenvolver as ações de polícia ostensiva, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência, constitucional e legal, das Polícias Militares, observados os termos e limites impostos, a estas últimas, pelo ordenamento jurídico.

Parágrafo único. Consideram-se esgotados os meios previstos no art. 144 da Constituição, inclusive no que concerne às Polícias Militares, quando, em determinado momento, indisponíveis, inexistentes, ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional.

Art. 4º Na situação de emprego das Forças Armadas objeto do art. 3º, caso estejam disponíveis meios, conquanto insuficientes, da respectiva Polícia Militar, esta, com a anuência do Governador do Estado, atuará, parcial ou totalmente, sob o controle operacional do comando militar responsável pelas operações, sempre que assim o exijam, ou recomendem, as situações a serem enfrentadas.

§ 1º Tem-se como controle operacional a autoridade que é conferida, a um comandante ou chefe militar, para atribuir e coordenar missões ou tarefas específicas a serem desempenhadas por efetivos policiais que se encontrem sob esse grau de controle, em tal autoridade não se incluindo, em princípio, assuntos disciplinares e logísticos.

§ 2º Aplica-se às Forças Armadas, na atuação de que trata este artigo, o disposto no caput do art. 3º anterior quanto ao exercício da competência, constitucional e legal, das Polícias Militares.

Art.5º O emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, que deverá ser episódico, em área previamente definida e ter a menor duração possível, abrange, ademais da hipótese objeto dos arts. 3º e 4º, outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem, tais como as relativas a eventos oficiais ou públicos, particularmente os que contem com a participação de Chefe de Estado, ou de Governo, estrangeiro, e à realização de pleitos eleitorais, nesse caso quando solicitado.

Parágrafo único. Nas situações de que trata este artigo, as Forças Armadas atuarão em articulação com as autoridades locais, adotando-se, inclusive, o procedimento previsto no art. 4º.

Art.6º A decisão presidencial de emprego das Forças Armadas será comunicada ao Ministro de Estado da Defesa por meio de documento oficial que indicará a missão, os demais órgãos envolvidos e outras informações necessárias.

Art.7º Nas hipóteses de emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, constitui incumbência:



I – do Ministério da Defesa, especialmente:

a) empregar as Forças Armadas em operações decorrentes de decisão do Presidente da República;

b) planejar e coordenar as ações militares destinadas à garantia da lei e da ordem, em qualquer parte do território nacional, conforme determinado pelo Presidente da República, observadas as disposições deste Decreto, além de outras que venham a ser estabelecidas, bem como a legislação pertinente em vigor;

c) constituir órgãos operacionais, quando a situação assim o exigir, e assessorar o Presidente da República com relação ao momento da ativação, desativação, início e fim de seu emprego;

d) solicitar, quando for o caso, os recursos orçamentários necessários ao cumprimento da missão determinada, devendo diligenciar, junto aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, no sentido de que os créditos e os respectivos recursos sejam tempestivamente liberados, em coordenação com os demais órgãos envolvidos;

e) manter o Ministério das Relações Exteriores informado sobre as medidas adotadas pela União, na área militar, quando houver possibilidade de repercussão internacional;

f) prestar apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução, bem como assessoramento aos órgãos governamentais envolvidos nas ações de garantia da lei e da ordem, inclusive nas de combate aos delitos transfronteiriços e ambientais, quando determinado;

II – do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República:

a) centralizar, por meio da Agência Brasileira de Inteligência, os conhecimentos que interessem ao planejamento e à execução de medidas a serem adotadas pelo Governo Federal, produzidos pelos órgãos de inteligência como subsídios às decisões presidenciais;

b) prover informações ao Presidente da República nos assuntos referentes à garantia da lei e da ordem, particularmente os discutidos na Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional;

c) prevenir a ocorrência e articular o gerenciamento de crises, inclusive, se necessário, ativando e fazendo operar o Gabinete de Crise;

d) elaborar e expedir o documento oficial de que trata o art. 6º deste Decreto; e

e) contatar, em situação de atuação das Forças Armadas com as polícias militares, o Governador do Estado, ou do Distrito Federal, conforme o caso, a fim de articular a passagem de efetivos da respectiva polícia militar ao controle operacional do comando militar responsável pelas operações terrestres.

§ 1º Os demais Ministérios e Órgãos integrantes da Presidência da República, bem como as entidades da Administração Federal indireta, darão apoio às ações do Ministério da Defesa, quando por este solicitado, inclusive disponibilizando recursos financeiros, humanos e materiais.

§ 2º A Advocacia-Geral da União prestará ao Ministério da Defesa, e aos demais órgãos e entes envolvidos nas ações objeto deste Decreto, a assistência necessária à execução destas.

§ 3º O militar e o servidor civil, caso venham a responder a inquérito policial ou a processo judicial por sua atuação nas situações descritas no presente Decreto, serão assistidos ou representados judicialmente pela Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 22 da Lei no 9.028, de 12 de abril de 1995.

Art. 8º Para o emprego das Forças Armadas nos termos dos arts. 34, 136 e 137 da Constituição, o Presidente da República editará diretrizes específicas.

Art. 9º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 24 de agosto de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Geraldo Magela da Cruz Quintão

Alberto Mendes Cardo